

SALVATORE RUSSO

# DIMENSIONE STRATEGICA E SOSTENIBILITÀ DELLE PARTNERSHIP PUBBLICO-PRIVATO

LA PROSPETTIVA ECONOMICO-AZIENDALE

**FrancoAngeli** 

  
**PEGASO**  
Università Telematica

Collana di Studi e Ricerche Aziendali

La *Collana di Studi e Ricerche Aziendali* è ideata per offrire un “prodotto editoriale” in grado di soddisfare le esigenze conoscitive e di rafforzare le competenze specifiche dei soggetti – ricercatori ed operatori del settore – interessati allo studio ed all’approfondimento delle tematiche aziendalistiche.

I volumi che di essa fanno parte rappresentano uno strumento rigoroso e, nel contempo, agile e pragmatico, di studio e di riscontro operativo; e ciò per rispondere all’esigenza di fornire una documentazione snella ed attuale che, partendo da una base teorico-metodologica, si estende all’esame dei contenuti operativi individuabili nell’ambito del sistema aziendale.

Tali volumi presentano, inoltre, la caratteristica di esprimere un contenuto scientifico traducibile in pratica operativa, attraverso un linguaggio chiaro e semplice per la comprensione dei fenomeni aziendali.

L’obiettivo primario della *Collana* è pertanto quello di coniugare la cultura teorico-scientifica di base con quella pragmatico-empirica, in un approccio che sia in grado di proporre uno strumento operativo utile a tutti coloro che agiscono in contesti professionali, manageriali e imprenditoriali, oltre a quelli che intendono incanalarsi nei faticosi percorsi della ricerca scientifica.

È noto che ogni acquisizione di elementi teorici di base presenti implicazioni di ordine pratico e che, viceversa, ogni abilità pratica trovi la sua origine in un determinato contesto teorico.

Il connubio tra teoria e pratica si presenta, pertanto, in modo reversibile ed inscindibile, per cui il “sapere scientifico” separato dalle “abilità pratiche”, pur costituendo un importante patrimonio culturale del singolo soggetto, non concorre pienamente allo sviluppo ed alla crescita del sistema aziendale. Ne consegue che il “sapere” va affrontato partendo dalle competenze ed avviando un percorso circolare teso a migliorare la qualità dei livelli che lo caratterizzano (teoria-pratica-teoria), determinando così il successo di qualsiasi attività economica.

Condivisi i principi teorici di base, sostenuti dalla prevalente comunità scientifica di riferimento, i contributi dei vari studiosi e ricercatori, finalizzati alla migliore riuscita della *Collana*, saranno incentrati su tematiche operative che consentiranno di reintervenire su tali principi, procedendo così alla revisione ed all’avanzamento della ricerca scientifica.

La *Collana* presenta, in definitiva, la caratteristica di trattare argomenti di cultura aziendale in generale, di approcci organizzativi, di tematiche professionali, di strategie operative, in una prospettiva interdisciplinare fruibile dai soggetti interessati, sia in chiave di ricerca scientifica che di concrete applicazioni.

Gli Autori chiamati a collaborare con propri contributi monografici nella macroarea aziendale sono tutti consapevoli di fornire uno strumento utile, sia per coloro che ne fanno oggetto di studio e di ricerca, che per quelli che si confrontano nella realtà operativa.

In buona sostanza, la *Collana* vuole essere un utile strumento per una fruttuosa ricerca scientifica e, nel contempo, un prezioso supporto per una efficace didattica; ma vuole anche agevolare l'operatore nell'affrontare i problemi che si pongono alla sua attenzione, portandoli a corretta soluzione.

Il coordinamento della *Collana* è affidato all'Università Telematica Pegaso, prestigioso Ateneo operante nel campo della didattica avanzata e della ricerca scientifica, in ambito nazionale e in quello internazionale.

Colgo l'occasione per ringraziare i Colleghi aziendalisti che hanno manifestato il proprio consenso a comporre il Comitato Scientifico della *Collana*, nonché gli Autori che vorranno fornire il proprio contributo per il successo dell'iniziativa editoriale.

*Giuseppe Paolone*

*Collana accreditata AIDEA*



*Direttore Scientifico:*

Giuseppe Paolone (Università Telematica Pegaso)

*Comitato Scientifico:*

Stefano Adamo (Università del Salento); Paolo Andrei (Università di Parma); Valerio Antonelli (Università di Salerno); Berardino Benito (University of Murcia); Massimo Ciambotti (Università di Urbino); Stefano Coronella (Università Parthenope di Napoli); Lidia D'Alessio (Università Roma Tre); Luciano D'Amico (Università di Teramo); Francesco De Luca (Università di Chieti-Pescara); Alfredo De Massis (University of Lancaster); Roberto Di Pietra (Università di Siena); Giovanni Fiori (Università LUISS Guido Carli di Roma); Michele Galeotti (Università La Sapienza di Roma); Stefano Garzella (Università Parthenope di Napoli); Francesco Giunta (Università di Firenze); Claudio Lipari (Università di Palermo); Stefano Marasca (Università Politecnica delle Marche); Luciano Marchi (Università di Pisa); Alessandro Mechelli (Università della Tuscia); Stefania Migliori (Università di Chieti-Pescara); Rosa Alba Miraglia (Università di Catania); Tiziano Onesti (Università Roma Tre); Antonella Paolini (Università di Macerata); Aldo Pavan (Università di Cagliari); Luisa Pulejo (Università di Messina); Paolo Ricci (Università del Sannio); Gianfranco Rusconi (Università di Bergamo); Claudia Salvatore (Università di Napoli "Federico II"); Daniela M. Salvioni (Università di Brescia); Marco Sorrentino (Università Telematica Pegaso); Raffaele Trequattrini (Università di Cassino); Michelina Venditti (Università di Chieti-Pescara); Riccardo Viganò (Università di Napoli "Federico II")

### *Procedura relativa alla accettazione dei volumi per la pubblicazione*

La procedura relativa alla accettazione dei volumi da pubblicare nella Collana di Studi e Ricerche Aziendali, si articola in due fasi: accettazione provvisoria e accettazione definitiva.

#### *Accettazione provvisoria.*

Prima della presentazione del lavoro monografico, l'Autore dovrà inviare al Direttore Scientifico l'indice analitico e una breve sintesi, evidenziando gli obiettivi, la base scientifica di partenza, la metodologia adottata ed i risultati attesi. Dette informazioni dovranno essere trasmesse a due componenti del Comitato Scientifico che, d'accordo con il Direttore Scientifico, potranno accettare il lavoro o rifiutarlo. In caso di accettazione, verranno individuati due referees che dovranno esprimersi entro venti giorni dall'invio della documentazione, indicando, in forma anonima, eventuali rilievi di cui l'Autore dovrà tener conto nella rivisitazione del lavoro. Il Direttore Scientifico, sulla base del giudizio espresso dai referees, deciderà se accettare il lavoro, chiedendo, in caso contrario, all'Autore di revisionare la proposta da sottoporre di nuovo al loro insindacabile giudizio.

#### *Accettazione definitiva.*

Nella fase finale, l'Autore dovrà far pervenire al Direttore Scientifico la bozza del volume da pubblicare, da trasmettere ai due referees che si sono già pronunciati all'inizio della procedura. Entro trenta giorni, questi ultimi dovranno esprimere un motivato giudizio per l'accettazione del volume nella Collana, nel pieno rispetto della metodologia di ricerca dichiarata nella fase iniziale. Il Direttore Scientifico, tenendo conto del giudizio espresso dai referees, deciderà di accettare o meno l'inserimento del volume nella Collana.

SALVATORE RUSSO

**DIMENSIONE STRATEGICA  
E SOSTENIBILITÀ  
DELLE PARTNERSHIP  
PUBBLICO-PRIVATO**  
LA PROSPETTIVA ECONOMICO-AZIENDALE



Collana di Studi e Ricerche Aziendali  
diretta da Giuseppe Paolone

**FrancoAngeli** 

  
**PEGASO**  
Università Telematica



Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

**FrancoAngeli Open Access** è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più: [Pubblica con noi](#)

Il volume è stato pubblicato con il contributo della Università Ca' Foscari di Venezia – Venice School of Management.

Isbn: 9788835169215

Copyright © 2024 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

Pubblicato con licenza *Creative Commons Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 4.0 Internazionale* (CC-BY-NC-ND 4.0)

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito*

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>

*A mia madre, a Poldino  
e a chi sa sempre esserci*



# INDICE

<b>Prefazione</b> , di <i>Elio Borgonovi</i>	<b>pag.</b>	<b>13</b>
<b>Introduzione</b>	»	17
1. Le partnership pubblico-privato	»	17
1.1. Dimensione strategica delle PPP	»	19
1.2. Sostenibilità delle PPP	»	20
2. Obiettivi, struttura e metodologia del lavoro	»	22
<b>1. Le Partnership Pubblico-Privato da opportunità normativa a scelta strategica</b>	»	25
1.1. Definizione	»	25
1.2. Evoluzione delle PPP	»	26
1.2.1. La prospettiva storico-evolutiva	»	26
1.3. Rilevanza strategica e paradigmi teorici delle PPP	»	31
1.3.1. Le PPP come modello strategico	»	31
1.3.2. L'inquadramento delle PPP nei paradigmi di modernizzazione del settore pubblico	»	33
1.3.3. Le componenti strategiche delle PPP	»	36
1.4. Una <i>review</i> sistematica della letteratura sulle PPP tra approccio strategico e sostenibilità	»	38
1.5. Le PPP nella prospettiva internazionale	»	48
1.5.1. Le esperienze europee	»	48
1.5.2. L'importanza delle PPP secondo la World Bank	»	53
1.5.3. L'approccio dell'OECD alle PPP	»	54
1.5.4. Benefici, sfide globali e impatto delle nuove tecnologie	»	55
<b>2. I modelli manageriali e i profili normativi</b>	»	58
2.1. La varietà dei modelli e la struttura delle PPP	»	58

2.1.1. I modelli di PPP	pag.	64
2.1.2. Altri modelli di PPP	»	67
2.1.3. Il project financing	»	69
2.1.3.1. Gli attori	»	71
2.1.4. PPP istituzionalizzate e collaborative	»	78
2.2. Le fasi tipiche del ciclo di vita di una PPP	»	79
2.2.1. Identificazione del progetto	»	79
2.2.2. Valutazione di fattibilità	»	81
2.2.3. Completamento effettivo del progetto	»	82
2.2.4. Selezione del partner	»	84
2.2.5. Chiusura finanziaria e conclusione del contratto	»	86
2.2.6. Costruzione e implementazione	»	90
2.2.7. Gestione operativa e monitoraggio	»	92
2.2.8. Rinegoziazione del contratto	»	93
2.3. I meccanismi di monitoraggio e controllo	»	96
2.4. Il quadro normativo italiano	»	101
2.4.1. Dalla previsione della finanza di progetto alla regolamentazione della PPP	»	101
2.4.2. La nuova definizione normativa	»	106
<b>3. Il trasferimento dei rischi e le implicazioni contabili</b>	»	113
3.1. La tipologia dei rischi nelle PPP	»	113
3.2. Strategie di analisi e valutazione dei rischi nelle PPP	»	119
3.3. L'allocazione e il trasferimento dei rischi	»	122
3.4. La determinazione delle tariffe nel PPP	»	125
3.4.1. Il ruolo dei PPP nel contesto infrastrutturale	»	126
3.4.2. PPP con contributo pubblico e le shadow toll	»	128
3.5. Le implicazioni contabili	»	130
3.5.1. Il trattamento contabile delle PPP a livello europeo	»	130
3.5.2. Il trattamento delle PPP secondo i principi contabili internazionali	»	136
<b>4. La sostenibilità delle PPP</b>	»	142
4.1. La sostenibilità come valore e i suoi aspetti principali	»	142
4.1.1. La definizione di sostenibilità	»	143
4.1.2. L'integrazione dei tre pilastri della sostenibilità	»	145
4.2. La declinazione della sostenibilità nelle PPP	»	147
4.2.1. Sostenibilità e politica delle PPP	»	147
4.2.2. Le PPP e gli investimenti per lo sviluppo sostenibile	»	147

4.2.3. L'importanza della sostenibilità ambientale e sociale nelle PPP	pag.	150
4.2.4. I principi guida della sostenibilità delle PPP	»	151
4.3. L'allineamento delle aziende partner ai <i>framework</i> sulla sostenibilità	»	153
4.4. Profili normativi della sostenibilità applicata alle PPP	»	159
4.5. La proposta di un <i>framework</i> per l'analisi di sostenibilità	»	164
<b>5. Un'analisi comparativa</b>	»	171
5.1. Premessa metodologica	»	171
5.1.1. La scelta dei casi in ambito sanitario	»	173
5.1.2. La scelta del caso nel settore dei trasporti	»	176
5.2. La raccolta e l'elaborazione dei dati	»	179
5.2.1. Il caso dell'Ospedale X	»	181
5.2.2. Il caso dell'Ospedale Y	»	184
5.2.3. Il caso dell'Ospedale W	»	186
5.2.4. Il caso dell'Autostrada Z	»	189
5.3. Alcune considerazioni sui casi analizzati	»	191
5.3.1. L'allineamento alla sostenibilità	»	193
<b>Conclusioni</b>	»	199
<b>Abbreviazioni</b>	»	203
<b>Riferimenti bibliografici</b>	»	205
<b>Ringraziamenti</b>	»	223



## PREFAZIONE

di *Elio Borgonovi*

Dalla lettura della monografia di Salvatore Russo emerge chiaramente che essa è il frutto di un'approfondita riflessione di alcuni anni; infatti, tratta il tema delle partnership pubblico-privato in modo innovativo rispetto a precedenti pubblicazioni su questo tema che, peraltro, non sono numerose da parte di studiosi aziendali.

In passato le esperienze e la letteratura erano guidate soprattutto dalla logica della mancanza. Le partnership pubblico-privato sono state considerate come la possibile soluzione alla carenza di finanziamenti pubblici per investimenti in infrastrutture con la modalità del project financing oppure esse erano considerate uno strumento per sopperire alla mancanza di competenze manageriali da parte dei soggetti pubblici nelle fasi di progettazione, costruzione, finanziamento, gestione e manutenzione di opere di interesse pubblico. In terzo luogo, veniva sottolineata la finalità delle partnership pubblico-privato come rimedio alla complessità delle normative che regolano la gestione delle amministrazioni pubbliche.

Si può dire che la prospettiva che ha dominato nel passato anche recente è quella del ridimensionamento dell'intervento pubblico. La trattazione delle partnership pubblico-privato nella prospettiva strategica costituisce un "salto di paradigma", in quanto propone il superamento della contrapposizione tra pubblico e privato che ha caratterizzato in gran parte la cultura del XX secolo. La prospettiva strategica significa porre l'attenzione soprattutto sulle sinergie. Il contributo di Salvatore Russo ben si presta all'interpretazione del principio secondo cui chi non ha una strategia coglie solo occasioni di breve periodo mentre chi ha una strategia genera opportunità nel lungo periodo. In passato amministrazioni pubbliche e imprese cercavano solo di risolvere problemi specifici mentre Salvatore Russo propone a entrambi i soggetti la sfida di collaborare per generare opportunità nel lungo periodo costituita dal va-

lore pubblico. In passato le partnership erano considerate uno strumento che aveva valore per i partecipanti (superamento delle carenze presenti nel pubblico e convenienza economica per i soggetti privati), mentre nella visione strategica viene evidenziato il positivo impatto sulla comunità di riferimento.

Dopo un primo capitolo nel quale vengono argomentati in modo convincente gli elementi fondanti del nuovo approccio, nel secondo capitolo viene analizzata l'evoluzione normativa del nostro paese e le implicazioni per la funzione manageriale delle partnership. Secondo il framework teorico tipico dell'economia aziendale italiana, la funzione manageriale si fonda su principi, criteri e strumenti validi in generale per le istituzioni, aziende pubbliche, private for profit, private no profit, miste/ibride (come sono considerate in letteratura le partnership) ma devono essere coniugate con specifico riferimento a regole istituzionali, di governance e organizzative. Molte delle difficoltà delle partnership pubblico-privato del passato sono state determinate non solo dal prevalere di logiche "opportunistiche", quali sono stati l'anticipazione del consenso di breve periodo per amministratori locali, regionali con rinvio dei costi su amministrazioni future o schemi contrattuali che consentivano una elevata redditività per le imprese, ma anche e a volte soprattutto dalle carenze manageriali specifiche. Implicitamente, e mi assumo la responsabilità personale, da questa monografia viene un messaggio e una sfida per gli economisti aziendali italiani, quella di impegnarsi per formare manager con conoscenze, capacità, competenze idonee a gestire le partnership che in futuro saranno sempre più numerose. Competenze manageriali che dovranno caratterizzarsi per la ricerca di un equilibrio tra la generazione di valore pubblico, regole di trasparenza diverse dal diritto amministrativo tradizionali ma comunque attente alle garanzie richieste dall'uso di denaro pubblico, e convenienza economica per i partner privati.

I manager che devono essere in grado di ascoltare i diversi portatori di interesse (stakeholders), sviluppare linguaggi comuni e comprensibili sia per i soggetti pubblici sia per i soggetti privati (superando la logica del burocrate e managerialese privatistico), individuare soluzioni di tipo win-win. Ciò può essere reso possibile se possibili se alla cultura del "più pubblico uguale meno privato" (logica della statalizzazione) o "più privato uguale meno pubblico" (logica delle privatizzazioni e liberalizzazioni) si sostituisce la cultura della collaborazione o azione sinergica per un fine comune, quello del contributo allo sviluppo economico-sociale delle comunità di riferimento.

Il terzo capitolo si sviluppa su due linee di riflessione, si potrebbe dire ha due polmoni. Il primo analizza la distribuzione dei poteri, delle responsabilità e dei rischi con riferimento a diversi schemi contrattuali. Il secondo considera le applicazioni contabili. In effetti, i diversi schemi contrattuali si ri-

flettono in termini di “valori contabili”, sia di quelli direttamente correlati a variazioni monetarie, sia di quelli stimati e congetturati in sede di valutazioni di fine esercizio.

Il quarto capitolo può essere interpretato secondo una logica circolare che lo ricollega al primo; infatti, il tema della sostenibilità economica per i partner e sociale con riferimento alla generazione di valore pubblico rappresenta la concretizzazione della visione strategica del primo capitolo. Il completamento della logica circolare appare evidente anche nella trattazione di due ulteriori variabili. Il tempo, poiché coerentemente con la dottrina economico aziendale, le due dimensioni della sostenibilità, quella interna e quella esterna, sono considerate nel lungo periodo. La seconda variabile fa riferimento alla possibilità delle partnership pubblico-privato di affrontare al meglio le sfide della complessità e dell’incertezza. La complessità significa affrontare le sfide dello sviluppo economico e sociale, superando il tradizionale modello del positivismo scientifico, che stabilisce relazioni di causa, effetto, retroazione o proiezione tra specifiche variabili per adottare la logica della co-evoluzione tra variabili. Questa condizione può essere meglio affrontata tramite la collaborazione pubblico-privato invece che la separazione delle funzioni e delle decisioni. La condizione di incertezza significa impossibilità di collegare probabilità a diversi scenari del futuro e anch’essa può essere meglio affrontata facendo interagire nelle partnership la prospettiva di soggetti pubblici e soggetti privati.

La monografia si conclude con la trattazione di quattro casi che esprimono bene la complessità dei fenomeni: il sistema di tutela della salute, le aziende e il pensiero trasversale della sostenibilità.



# INTRODUZIONE

## **1. Le partnership pubblico-privato**

In un contesto economico e sociale, contraddistinto da congiunture economiche oscillanti, da sfide sempre più complesse e da un'interconnessione crescente tra le varie dimensioni della sfera economica pubblica e di quella privata, l'importanza strategica delle public-private partnership (PPP) si è fatta strada nelle ultime due decadi in modo crescente, tanto da costituire in diversi casi una scelta strategica per lo sviluppo delle infrastrutture e del management in ambito pubblico.

Consistenti in complessi accordi di lunga durata, ben lontani dall'essere semplici e formali intese tra enti pubblici e imprese private, si sono configurate in diversi casi come elementi vitali per la promozione del progresso sociale e economico, creando valore per la collettività. Non solo si sono dimostrate in grado di facilitare la realizzazione di progetti innovativi, ma hanno svolto tuttora un ruolo cruciale nel garantire una sostenibilità duratura, assicurando che i risultati ottenuti possano resistere alla prova del tempo e continuare a beneficiare le generazioni future.

Seppur non esenti dal presentare elementi di criticità che spesso hanno acceso il dibattito circa l'opportunità di ricorrervi, le PPP in prevalenza rappresentano una sinergia proficua e altamente vantaggiosa tra enti pubblici e imprese, capace di ottimizzare l'utilizzo di competenze e capitali privati in un contesto di scarsità di risorse pubbliche. In questo scenario, è fondamentale garantire che gli investimenti vengano impiegati in modo efficace e mirato, rispondendo così alle esigenze dei cittadini che, in ultima analisi, sono i veri beneficiari di tali iniziative. Attraverso tale genere di collaborazione, è possibile non solo migliorare l'efficienza operativa, ma anche affrontare in maniera più incisiva i molteplici bisogni di una società in rapida evoluzione.

Inoltre, le PPP si rivelano ben più di un semplice strumento di efficienza operativa; esse funzionano, in effetti, come veri e propri catalizzatori per l'innovazione. Questi modelli collaborativi offrono l'opportunità di introdurre tecnologie all'avanguardia e pratiche gestionali avanzate nel settore pubblico, trasformando così le amministrazioni pubbliche in entità più agili e reattive, capaci di rispondere efficacemente alle nuove necessità emergenti della società contemporanea. Del resto, in un'epoca caratterizzata da problematiche globali come il cambiamento climatico, l'aumento della disuguaglianza sociale e i rapidi sviluppi urbanistici, è fondamentale poter contare su soluzioni pronte e coordinate che non sempre il settore pubblico è capace di offrire. Le PPP si delineano quindi come strumenti promettenti nella risoluzione di questioni intricate, quali lo sviluppo infrastrutturale, necessario per supportare una crescita economica equilibrata, assicurando al contempo una gestione efficiente dei servizi pubblici e garantendo l'accesso universale a risorse basilari da parte di tutti i cittadini. Questo approccio permette a ciascuno di contribuire attivamente al benessere collettivo, promuovendo un senso di responsabilità condivisa e di partecipazione civica.

È dunque evidente che analizzare la dimensione strategica delle PPP è imprescindibile non solo per comprendere le potenzialità racchiuse in queste alleanze, ma anche per tracciare un percorso chiaro e concreto attraverso il quale possano contribuire in modo significativo alla costruzione di un futuro più prospero e sostenibile. In questo ambito, è fondamentale mirare a un utilizzo razionale ed efficiente delle risorse, affinché esse possano essere messe a servizio della qualità della vita di tutti i cittadini, che devono rimanere al centro delle politiche pubbliche. Solo mediante un approccio innovativo e strategico, le PPP possono realmente attuare i cambiamenti auspicati, promuovendo un progresso che sia inclusivo, equo e sostenibile nel lungo termine.

In aggiunta, è cruciale sottolineare come il rafforzamento delle competenze, quale risultato di questo genere di collaborazioni, possa dare impulso alla creazione di un ambiente sociale e imprenditoriale non solo dinamico, ma anche resiliente. Tali condizioni risultano essenziale per rispondere in modo efficace e tempestivo alle sfide emergenti che caratterizzano l'estrema volatilità e variabilità del periodo attuale, consentendo alle comunità di adattarsi e prosperare nonostante le difficoltà. Con un approccio orientato alla collaborazione, all'innovazione, e allo scambio di conoscenza, le PPP possono così rappresentare un motore di crescita e trasformazione, capace di forgiare un futuro in cui opportunità e progresso siano accessibili a tutti.

La definizione delle PPP, in realtà è andata mutando negli anni, a partire dalle politiche, a livello internazionale, che ne hanno promosso l'idea, e scaturisce da una concezione di cooperazione sinergica tra attori appartenenti al

settore pubblico e privato, mirata a sviluppare e realizzare opere significative o a fornire servizi essenziali per la comunità. In questo modello collaborativo, il settore privato non solo si integra come investitore, ma svolge un ruolo fondamentale, nella costruzione e nella gestione delle infrastrutture pubbliche, accollandosi così parte dei compiti tradizionalmente riservati all'amministrazione pubblica. Al contempo, il settore pubblico esercita il controllo necessario affinché le opere realizzate e i servizi offerti siano pertinenti e rispondano efficacemente alle esigenze dei cittadini.

Le PPP devono necessariamente conformarsi a principi fondamentali quali trasparenza, concorrenza e responsabilità, che garantiscono la correttezza e l'equità dei processi di selezione e gestione. Normalmente sono soggette a normative nazionali o regionali specifiche, che definiscono in dettaglio le modalità di attuazione, il riparto dei rischi tra i partner e le modalità di remunerazione per il partner privato. Il quadro normativo risulta essenziale per assicurare un approccio ordinato e coerente nella realizzazione dei progetti, riducendo al minimo i conflitti e favorendo una gestione chiara delle risorse finanziarie e operative coinvolte.

Attraverso tale forma di cooperazione, è possibile ottimizzare le risorse disponibili e valorizzare le competenze di entrambe le parti, contribuendo significativamente a una gestione più efficace ed efficiente dei progetti pubblici. Le PPP, infatti, non solo sono strategiche per il miglioramento delle infrastrutture, ma anche per l'introduzione di soluzioni innovative che possono elevare la qualità dei servizi forniti ai cittadini. In questo contesto, un aspetto cruciale è rappresentato dalla sostenibilità a lungo termine che esse possono garantire, generando benefici non solo immediati, ma anche duraturi per le generazioni future.

Grazie alla sinergia che si instaura tra il settore pubblico e quello privato, le PPP sono in grado di affrontare sfide complesse, come la progettazione e la costruzione di infrastrutture sostenibili oppure la fornitura di servizi innovativi, che richiedono know-how specifico e risorse cospicue altrimenti non contemplabili per il bilancio del settore pubblico. È quindi imprescindibile che tutte le parti coinvolte nella PPP contribuiscano attivamente, adottando un approccio cooperativo e dialogico per assicurare il raggiungimento di obiettivi comuni, mantenendo sempre alto il livello etico e di responsabilità nel processo decisionale e nel percorso di attuazione.

### *1.1. Dimensione strategica delle PPP*

Il concetto di PPP si è evoluto nel corso degli anni, spostandosi da un approccio puramente contrattuale a una visione più strategica che abbraccia l'idea di

cooperazione o addirittura di alleanza strategica. Le PPP si collocano come crocevia tra la necessità di garantire servizi pubblici di elevata qualità e la ricerca di efficienza tanto allocativa quanto operativa per il benessere collettivo.

Dal punto di vista strategico, le PPP offrono una soluzione flessibile per affrontare le limitazioni dei bilanci pubblici e la crescente domanda di investimenti infrastrutturali. Uno dei principali vantaggi di queste collaborazioni risiede nella capacità del settore pubblico di attingere al capitale, alle competenze e all'innovazione del settore privato, pur mantenendo il controllo sugli aspetti chiave del progetto (Yescombe, 2007).

Possono essere considerate forme di alleanza strategica poiché coinvolgono una collaborazione strutturata e di lungo termine tra entità pubbliche e private per la realizzazione di progetti di interesse pubblico. Come nelle alleanze strategiche, le PPP sono contratti complessi che richiedono una condivisione delle risorse, dei rischi e dei benefici tra i partner (D'Alessandro *et al.*, 2014). Le alleanze strategiche si basano sulla cooperazione per lo sviluppo e la gestione di nuovi prodotti o servizi, e le PPP rientrano in questa logica poiché, spesso, riguardano progetti infrastrutturali o servizi pubblici innovativi, che richiedono competenze congiunte tra pubblico e privato (Reuer e Zollo, 2023).

Un esempio significativo è rappresentato dai progetti che si sono sviluppati in questi ultimi anni in diversi settori da infrastrutture come autostrade al trasporto urbano, alla sanità dove il settore pubblico beneficia della capacità progettuale e della gestione operativa del settore privato, mentre quest'ultimo può sfruttare opportunità di ricavi e risultati economici positivi a lungo termine. Tuttavia, la dimensione strategica va oltre la semplice esecuzione di progetti poiché la PPP consente agli enti pubblici di concentrarsi sulla regolamentazione e sulla supervisione, lasciando al privato il compito di ottimizzare l'efficienza operativa (Kwak *et al.*, 2009).

## *1.2. Sostenibilità delle PPP*

Un altro aspetto cruciale, al quale si è voluto dedicare spazio in questo lavoro, è la sostenibilità delle PPP, intesa non solo come sostenibilità economico-finanziaria, ma anche come impatto a lungo termine sull'ambiente, sulla società, e sulla governance. L'importanza crescente di questo modello collaborativo evidenzia la necessità di valutare il loro contributo agli obiettivi legati alla sostenibilità.

In un contesto in cui i progetti e le attività delle istituzioni pubbliche, in primis, devono rispondere ai criteri di sostenibilità ambientale e sociale, le PPP offrono una base per sviluppare soluzioni innovative in linea con i Su-

sustainable Development Goals (SDG) di Agenda 2030 delle Nazioni Unite (United Nations, 2015; OECD, 2020) ma anche con altre istanze di governance a livello europeo. Le PPP (Partenariati Pubblico-Privati) dovrebbero sempre più essere allineate agli SDG per diverse ragioni fondamentali:

- colmare il divario finanziario: le PPP permettono ai governi di accedere a capitali privati, riducendo il carico finanziario sui bilanci pubblici e aiutando a colmare il gap infrastrutturale necessario per raggiungere gli SDG;
- promuovere l'innovazione: le PPP facilitano l'introduzione di tecnologie e processi innovativi, migliorando l'efficienza nella fornitura di servizi pubblici essenziali come energia, trasporti, sanità e istruzione, tutti fondamentali per gli SDG;
- incorporare la sostenibilità: un corretto allineamento delle PPP agli SDG assicura che i progetti infrastrutturali non solo siano economicamente sostenibili, ma che promuovano crescita inclusiva e riducano l'impatto ambientale, contribuendo a una società più equa e resiliente.

Del resto, si tratta di un'attenzione condivisa anche recentemente da istituzioni come D20 Long-Term Investors Club (D20-LTIC), il Club internazionale degli investitori di lungo periodo, che già nell'incontro annuale del 2021 aveva dettato delle raccomandazioni in merito alla sostenibilità delle infrastrutture puntando ai tre seguenti elementi:

- migliorare le condizioni che favoriscono la mobilitazione e la sinergia tra risorse pubbliche e private, una pratica che aumenta i fondi disponibili e riduce il rischio percepito per gli investimenti privati;
- creare strumenti finanziari ad hoc, promuovere revisioni dei contratti di PPP esistenti, raggiungere un accordo su standard comuni di qualità e sostenibilità;
- auspicare una maggiore stabilità del quadro regolatorio, una certezza di pianificazione di lungo periodo e una generale complementarità tra investimenti del settore pubblico e privato, strutturando una partnership che ottimizzi costi, qualità e ritorno per gli investitori.

Al fine di garantire la sostenibilità delle PPP, si ritiene essenziale promuovere una pianificazione accurata e una valutazione dei costi e benefici a lungo termine, considerando non solo l'aspetto economico, ma anche l'impatto ambientale e sociale (Hodge e Greve, 2007). Infatti, alcune PPP ben progettate riescono a integrare tecnologie verdi e pratiche sostenibili nella loro realizzazione. Ad esempio, nel settore energetico, il coinvolgimento di privati ha permesso di accelerare la transizione verso energie rinnovabili, riducendo le emissioni di CO<sub>2</sub> e promuovendo l'efficienza energetica (Marin, 2011).

Tuttavia, la sostenibilità delle PPP può essere compromessa da fattori quali l'opacità dei contratti o una distribuzione iniqua dei rischi tra le parti. Uno degli aspetti critici riguarda la necessità di assicurare trasparenza e responsabilità nel monitoraggio delle performance del progetto, affinché il pubblico possa beneficiare di servizi di alta qualità a un costo ragionevole (Roehrich *et al.*, 2014). Recenti ricerche dimostrano che raramente le PPP nella loro struttura integra i concetti di sostenibilità; inoltre, le conclusioni riguardanti il loro contributo alla sostenibilità rimangono incompiute (Pinz *et al.*, 2021). Tuttavia, diversi fattori di successo mostrano il potenziale delle PPP, a condizione che siano gestite in modo appropriato.

## 2. Obiettivi, struttura e metodologia del lavoro

La monografia ha l'obiettivo di contribuire a rispondere a domande ritenute chiave sul fenomeno delle PPP, analizzandone il contesto, i modelli operativi e la capacità di garantire la sostenibilità in futuro.

1) *Qual è l'attuale contesto delle partnership pubblico-privato (PPP) dopo le prime due ondate di sviluppo, e come si sono evoluti gli approcci in risposta alle criticità emerse?* Questa domanda ha consentito di esaminare le principali fasi storiche delle PPP, analizzando come il modello si è evoluto e quali problematiche hanno spinto a ridefinirne i contorni.

2) *In che modo le strategie di sviluppo delle PPP si sono evolute nel contesto italiano e quali sono le principali lezioni apprese dal loro utilizzo nei diversi settori di applicazione?* Questa domanda ha consentito di focalizzarsi sull'Italia, analizzando come il paese ha adattato e implementato le PPP, anche attraverso diverse fasi normative che hanno accompagnato il fenomeno.

3) *Come possono le PPP contribuire agli obiettivi di sostenibilità, e quali strategie devono essere adottate per garantire che i partenariati siano allineati agli standard ambientali, sociali ed economici internazionali?* Con questa domanda, sono state verificate le condizioni per l'integrazione della sostenibilità nelle PPP, tracciando ipotesi e fornendo risposte preliminari su come i progetti di PPP possono contribuire al raggiungimento degli SDG e affrontare le sfide e le opportunità nel promuovere modelli sostenibili.

Per sostenere le argomentazioni è stata utilizzata l'analisi di taluni casi studio, rappresentativi dell'esperienza italiana in due settori ritenuti strategici, la sanità e le autostrade, intendendo fornire un quadro che permetta di comprendere le criticità sinora emerse, le soluzioni e il valore generato dalle

PPP. I casi analizzati offrono un supporto concreto alle conclusioni, sottolineando in che modo la formula delle PPP ha strategicamente contribuito allo sviluppo infrastrutturale e manageriale in ambiti afferenti al settore pubblico, nonché le sfide che devono essere superate per assicurarne il successo.

La struttura del libro segue una progressione logica che parte dal contesto storico e teorico delle PPP, per poi approfondire gli aspetti pratici, normativi ed economico-finanziari, con una particolare attenzione alla dimensione strategica della formula, alla valutazione dei rischi ed alla sostenibilità. L'analisi dei case study ha lo scopo di rafforzare l'approccio teorico, permettendo al lettore di comprendere come le PPP si concretizzino nella realtà e quali siano le determinanti per una loro riuscita.

Il *Capitolo 1* – Il concetto di PPP da opportunità normativa a scelta strategica – funge da fondamento teorico e storico. Esamina come le PPP siano nate e si siano evolute nel corso del tempo, in particolare come siano diventate oggetto di vere e proprie politiche in Europa, sino ad essere considerate una variabile strategica nel governo delle infrastrutture di diversi paesi, trovando utilizzo anche in settori d'intervento in un primo tempo ritenuti poco adatti alla formula. Ciò offre l'occasione per analizzare anche gli orientamenti nella letteratura sulle PPP e le differenze tra PPP, privatizzazioni e altre forme di collaborazione pubblico-privato, in termini di governance, di allocazione dei rischi e di performance delle.

Il *Capitolo 2* – I modelli manageriali e i profili normativi – analizza i modelli manageriali che caratterizzano le PPP, evidenziando le differenze rispetto alla gestione tradizionale pubblica e privata. Viene così approfondito il ruolo del settore privato nelle PPP, che non si limita solo all'esecuzione, ma riguarda anche l'innovazione e l'efficienza nella gestione dei progetti. Sul fronte normativo, prendendo come riferimento il caso italiano si tracciano le assonanze e le differenze anche con un confronto con i quadri regolatori che governano le PPP in diversi contesti. Si analizzano pertanto le politiche di standardizzazione per garantire trasparenza e responsabilità nelle partnership.

Il *Capitolo 3* – Il trasferimento dei rischi e le implicazioni contabili – si concentra su uno degli aspetti ritenuti cruciali delle PPP e che riguarda l'allocazione dei rischi. Viene evidenziato come i rischi siano allocati tra i soggetti coinvolti, e quale sia il ruolo che la condivisione dei rischi gioca nel successo o nel fallimento di questi progetti. I rischi possono includere problemi di finanziamento, ritardi nella costruzione, problemi ambientali o so-

ciali e modifiche normative. Ciò comporta rilevanti implicazioni contabili, impattando sui bilanci pubblici e privati. La questione della contabilizzazione dei progetti PPP nei bilanci pubblici è un argomento complesso e di rilievo, soprattutto in termini di come vengono trattate le passività a lungo termine e l'esposizione del settore pubblico.

Il *Capitolo 4* – La sostenibilità delle PPP – apre ad un tema multidimensionale e plurivaloriale che riguarda la sostenibilità delle PPP. Essa non si riferisce solo alla capacità finanziaria di mantenere il progetto nel tempo, ma anche all'impatto ambientale e sociale imponendo una riflessione sia di ordine sistemico sia di ordine aziendale su come le PPP possano essere maggiormente allineate alle metriche della sostenibilità nei suoi diversi profili, promuovendo infrastrutture ecologiche e servizi inclusivi. Si procede poi con l'analisi dei meccanismi di monitoraggio e valutazione dell'impatto e del ruolo di strumenti atti a garantire la sostenibilità della partnership.

Il *Capitolo 5* – Un'analisi comparativa – è dedicato ad un confronto di esperienze maturate in settori differenti, tre nel settore delle infrastrutture sanitarie, uno nel settore dei trasporti/autostrade, evidenziando, attraverso il *multiple case study* sia i successi sia le sfide delle PPP. L'obiettivo è illustrare come i concetti discussi nei capitoli precedenti si applichino a contesti reali, mettendo in luce aspetti come l'opportunità di una scelta strategica, la gestione del rischio e la sostenibilità delle PPP.

# 1.

## LE PARTNERSHIP PUBBLICO-PRIVATO DA OPPORTUNITÀ NORMATIVA A SCELTA STRATEGICA

### 1.1. Definizione

Le Partnership Pubblico-Privato (PPP) rappresentano tradizionalmente accordi a lungo termine tra il settore pubblico e quello privato, mirati alla realizzazione e gestione di progetti o servizi che servono l'interesse pubblico. Tali accordi rappresentano un approccio collaborativo per combinare le risorse, le competenze e i rischi dei due settori, con l'obiettivo di migliorare l'efficienza e l'efficacia nella fornitura di beni e servizi pubblici. Pertanto, una PPP è una cooperazione tra un soggetto pubblico e un partner privato che comporta una condivisione dei compiti e delle responsabilità, nonché dei rischi e dei benefici associati a un progetto o a un servizio.

Questa collaborazione si manifesta attraverso contratti che stabiliscono le modalità di progettazione, finanziamento, costruzione, gestione e, in alcuni casi, anche manutenzione delle infrastrutture o dei servizi. Pur trovando diversi elementi di similitudine e diverse interconnessioni le PPP distinguono da altri modelli di collaborazione o comunque ne costituiscono un arricchimento come nel caso di appalti pubblici, concessioni, joint ventures e contratti di servizio.

Nei contratti di appalto tradizionali, l'ente pubblico finanzia direttamente il progetto e assume il rischio di completamento e gestione. L'appaltatore privato è responsabile solo della costruzione o della fornitura del servizio, senza partecipare alla gestione a lungo termine o al finanziamento. Al contrario, nelle PPP, il partner privato è solitamente coinvolto nella fase di progettazione, finanziamento e gestione a lungo termine, assumendosi una quota significativa dei rischi. Le concessioni sono una forma di PPP in cui il settore pubblico concede a un partner privato il diritto di costruire e gestire un'in-

infrastruttura o un servizio per un periodo specifico. A differenza degli appalti pubblici, il partner privato nella concessione recupera il proprio investimento attraverso entrate generate dal servizio, come pedaggi o tariffe, e assume il rischio di operare e gestire l'infrastruttura. Nelle joint ventures, il settore pubblico e quello privato creano una nuova entità giuridica per gestire un progetto. Entrambi i partner contribuiscono con capitale e risorse e condividono i profitti o le perdite. A differenza delle concessioni, dove il rischio dovrebbe ricadere prevalentemente sul partner privato, nelle joint ventures i rischi e i benefici sono condivisi tra i partner secondo le rispettive quote di partecipazione.

## **1.2. Evoluzione delle PPP**

### *1.2.1. La prospettiva storico-evolutiva*

L'evoluzione delle PPP riflette i cambiamenti nelle necessità di sviluppo infrastrutturale e nei paradigmi di governance sia pubblica che privata. Queste collaborazioni tra governi e settore privato, inizialmente limitate a forme semplici di cooperazione, hanno subito un processo di trasformazione che ha reso il loro ruolo cruciale per affrontare sfide economiche, sociali e tecnologiche. La storia delle PPP evidenzia un passaggio significativo da modelli tradizionali di fornitura di servizi pubblici a soluzioni collaborative sempre più complesse e adattabili. Questo sviluppo è stato profondamente influenzato da fattori economici, politici e sociali, portando a una crescente adozione di PPP come mezzo per colmare le lacune infrastrutturali e per alleggerire il peso finanziario dei bilanci pubblici.

Le radici delle PPP possono essere rintracciate nell'antichità, quando i governi collaboravano con entità private per la costruzione e la gestione di infrastrutture, come strade e acquedotti. Tuttavia, il concetto moderno di PPP si è sviluppato solo più di recente. Il XIX secolo è stato un periodo cruciale per la nascita delle PPP moderne, in concomitanza con la Rivoluzione Industriale, che ha determinato un'enorme crescita delle necessità infrastrutturali. In questo periodo, le nazioni industrializzate richiedevano infrastrutture e servizi pubblici di dimensioni tali che il settore pubblico da solo non era in grado di finanziare. È in questo contesto che il settore privato è stato chiamato a intervenire per supportare la realizzazione di progetti di infrastruttura pubblica attraverso concessioni e contratti di cooperazione.

Come affermato da Hodge e Greve (2007), l'idea di PPP non è nuova, ma la moderna applicazione del concetto è emersa con l'espansione delle eco-

nomie industrializzate nel XIX e XX secolo, quando il governo e il settore privato hanno iniziato a collaborare per la costruzione e gestione di infrastrutture. Durante questo periodo, le partnership tra il pubblico e il privato hanno assunto una forma basata principalmente su contratti di concessione. Inizialmente utilizzati per infrastrutture essenziali come le ferrovie e i servizi pubblici, questi contratti permettevano al settore privato di progettare, costruire e gestire infrastrutture di grande rilevanza per la società, mentre il governo manteneva una supervisione generale.

Nel corso del XX secolo, le PPP hanno continuato a guadagnare popolarità, specialmente con l'espansione delle economie nazionali e il conseguente aumento della domanda di infrastrutture moderne e servizi pubblici. L'intervento dello Stato, in molti casi, si è dimostrato insufficiente a coprire i crescenti costi infrastrutturali, spingendo i governi a cercare il coinvolgimento del settore privato. Questo processo ha permesso di estendere le capacità di investimento del settore pubblico senza aumentare in maniera significativa il debito pubblico.

Uno dei momenti più significativi per l'evoluzione delle PPP è stato la crisi del debito negli anni Ottanta e Novanta, che ha colpito molte economie di Paesi industrializzati e non. Durante questo periodo, le finanze pubbliche sono state sottoposte a una pressione crescente, e molti governi hanno dovuto riconsiderare il loro ruolo nella fornitura di infrastrutture e servizi pubblici. La crisi del debito di quegli anni e il crescente onere sui bilanci pubblici hanno accelerato l'adozione di modelli di PPP come risposta alle limitazioni di spesa pubblica e alla necessità di modernizzazione delle infrastrutture. Molte nazioni hanno sperimentato una crisi fiscale che ha portato a una riconsiderazione del ruolo del settore pubblico nella fornitura di infrastrutture e servizi (Yescombe, 2007).

Da quel momento in poi sono iniziate delle vere e proprie ondate in cui inizialmente la formula finanziaria utilizzata nelle partnership è spesso stata confusa con il modello manageriale.

A tal proposito, in un'importante interpretazione critica Broadbent e Laughlin (2003) hanno evidenziato i fattori critici di successo delle PPP sintetizzati nei seguenti punti:

- *scopo intrinseco delle PPP*. Lo scopo principale è la condivisione di risorse, rischi e benefici tra le due parti, con il settore privato che spesso si assume il compito di progettare, finanziare, costruire e gestire progetti di interesse pubblico;
- *motivazioni per l'uso delle PPP*. La principale motivazione delle PPP è data dal fatto che permettono al settore pubblico di beneficiare delle risorse finanziarie e delle competenze tecniche del privato. Questo è

particolarmente utile in periodi di crisi economica o quando i fondi pubblici sono limitati. Le PPP permettono di realizzare infrastrutture e servizi di cui la comunità ha bisogno senza gravare eccessivamente sui bilanci statali;

- *condivisione del rischio*. Un aspetto centrale delle PPP è la distribuzione del rischio. Nelle PPP, il rischio non è interamente a carico del pubblico o del privato, ma viene ripartito tra le due parti in base a chi è meglio strutturato per gestirlo. Pur non essendo un criterio convincente, dal punto di vista delle logiche pubbliche che perseguono una riduzione del carico del settore pubblico, questo approccio riduce il rischio complessivo e rende i progetti più sostenibili dal punto di vista finanziario;
- *monitoraggio e controllo*. Il controllo ed il monitoraggio sono visti come un elemento importante da parte del settore pubblico per garantire che i risultati attesi vengano raggiunti. La mancanza di controllo può portare a una perdita di efficacia delle PPP e a una mancanza di trasparenza nei progetti;
- *valutazione dei benefici sociali delle PPP*. È cruciale valutare l'efficacia delle PPP non solo in termini economici, ma anche in termini di benefici sociali che sono riconducibili alla necessità di assicurare sostenibilità alle PPP. Devono pertanto essere tenuti in considerazione sia i vantaggi che i rischi per tutte le parti coinvolte.

In questo contesto, i modelli di PPP sono diventati un'opzione sempre più convincente per i governi in cerca di soluzioni innovative per finanziare e gestire progetti infrastrutturali, mantenendo il controllo pubblico su *assets* fondamentali. Ciò ha comportato un maggiore coinvolgimento del settore privato non solo nel finanziamento, ma anche nella progettazione, costruzione e gestione delle infrastrutture pubbliche. Tale cambiamento ha segnato una fase cruciale nella storia delle PPP, trasformandole da semplici strumenti di concessione a veri e propri meccanismi di *governance collaborativa*.

Con l'inizio del XXI secolo, le PPP hanno assunto un ruolo ancora più centrale, evolvendo da uno strumento puramente finanziario a una componente strategica della pianificazione e gestione delle infrastrutture. Questo periodo ha visto un'accelerazione delle riforme e delle innovazioni nelle PPP, con un focus crescente sulla performance e sulla sostenibilità. Le nuove sfide globali, come il cambiamento climatico e le disuguaglianze sociali, hanno richiesto un approccio più responsabile e olistico alla progettazione e gestione delle infrastrutture. Le moderne PPP spesso incorporano principi di sostenibilità ambientale e sociale, rispondendo alle sfide globali del cambiamento climatico e della

giustizia sociale (Grimsey e Lewis, 2007). Dunque, non si limitano a risolvere i problemi di finanziamento, ma cercano anche di raggiungere obiettivi di lungo termine che includono la protezione dell'ambiente e la promozione della coesione sociale. Ciò lascia intuire come le nuove forme di PPP, oltre a garantire la realizzazione di infrastrutture, debbano rispondere alle esigenze di sostenibilità e performance.

In Europa il dibattito vero e proprio in materia di partenariato pubblico privato è realmente iniziato solo con l'emanazione del *Libro Verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni* del 30 aprile 2004. In questo documento il partenariato pubblico privato è definito come "forma di cooperazione tra le autorità pubbliche ed il mondo delle imprese che mirano a garantire il finanziamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione o la manutenzione di un'infrastruttura o la fornitura di un servizio. Per la prima volta le forme di partenariato vengono suddivise in due categorie. Da un lato viene proposto il *PPP contrattuale*, che comprende le fattispecie basate su un contratto stipulato tra un partner pubblico e uno privato, i quali conservano entrambi la loro autonomia; dall'altro lato, il *PPP istituzionalizzato*, che implica una cooperazione tra settore pubblico e privato, e richiede l'esistenza, se non addirittura la creazione ad hoc, di un'entità giuridica separata, dedicata alla realizzazione di opere di pubblico interesse o alla gestione e fornitura di servizi a beneficio della collettività. Pertanto, il primo modello è regolato da obbligazioni contrattuali, mentre il secondo richiede una struttura societaria con quote detenute congiuntamente dalle parti pubblica e privata.

Il Libro Verde si è comunque limitato a configurare i tipi di collaborazione pubblico-privato più comuni in Europa in quel periodo. Successivamente, li ha classificati, indicando quali principi delle normative europee sugli appalti pubblici e sulle concessioni dovessero essere applicati a tali collaborazioni. Pertanto, è chiaro che nel 2004 le istituzioni comunitarie non introdussero il PPP come un nuovo istituto giuridico, ma piuttosto come un metodo per soddisfare interessi collettivi, espresso attraverso varie figure e istituti, sia tipici che atipici (Baisi, 2021).

Nel 2006, il Parlamento Europeo con la risoluzione sui partenariati pubblico-privati e il diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni (2006/2043(INI)), al punto C, ha definito il PPP come "una forma di cooperazione a lungo termine disciplinata contrattualmente tra il settore pubblico e quello privato per l'espletamento di compiti pubblici, nel cui contesto le risorse richieste sono poste in gestione congiunta ed i rischi legati ai progetti sono suddivisi in modo proporzionato sulla base delle competenze di gestione del rischio dei partner del progetto".

Negli ultimi anni, l'evoluzione delle PPP ha continuato ad accelerare grazie all'introduzione di nuove tecnologie e di modelli di business innovativi. L'adozione di strumenti digitali e la crescente centralità di concetti come il Big Data e l'Internet of Things (IoT) hanno trasformato il panorama delle collaborazioni pubblico-privato. Queste tecnologie non solo migliorano l'efficienza operativa delle infrastrutture, ma rendono anche i processi più trasparenti e responsabili. "Le recenti tendenze mostrano un crescente utilizzo delle tecnologie digitali nelle PPP, con un'enfasi sull'innovazione e l'ottimizzazione dei servizi. I modelli di PPP moderni incorporano tecnologie come il Big Data e l'Internet delle Cose (IoT) per migliorare l'efficienza e la trasparenza" (Sullivan e Skelcher, 2020). In effetti, l'introduzione di nuove tecnologie ha cambiato radicalmente il modo in cui i progetti PPP vengono gestiti, consentendo una gestione più efficiente dei dati, una pianificazione più precisa e un monitoraggio continuo delle prestazioni.

La crisi finanziaria globale, che ha avuto gravi ripercussioni anche in Europa tra la prima e la seconda decade del XXI secolo, si è rivelata decisiva per incentivare l'adozione di iniziative di partenariato pubblico-privato (PPP). In risposta a questa situazione, la Commissione Europea ha concluso che fosse indispensabile fare affidamento in misura crescente sui PPP come strumento per aiutare le autorità pubbliche a creare posti di lavoro attraverso investimenti strategici e, al contempo, per riequilibrare le finanze pubbliche. Il 19 novembre 2009 è stata adottata una nuova comunicazione per delineare una strategia aggiornata. Il PPP ha continuato a svilupparsi nel contesto europeo seguendo tre direttrici principali: a) un miglior coordinamento, potenziamento e razionalizzazione degli strumenti finanziari per i PPP a livello europeo; b) una collaborazione più stretta con la Banca Europea per gli Investimenti (BEI); c) il rafforzamento delle capacità del settore pubblico. Inoltre questo documento della Commissione Europea è stato compilato un elenco dettagliato dei vantaggi e degli svantaggi associati ai PPP, dimostrando così la consapevolezza delle istituzioni europee circa il ruolo cruciale che tale partenariato poteva svolgere in un contesto in cui la crisi economica e finanziaria limitava la capacità dei fondi pubblici di fornire risorse adeguate per politiche rilevanti e progetti specifici. Il Comitato economico e sociale europeo, nel suo parere del 21 ottobre 2010, ha confermato tale visione. Oltre a considerare gli aspetti finanziari, ha evidenziato l'importanza dei PPP per la rapidità con cui è possibile realizzare infrastrutture, rispetto alle procedure tradizionali, e per la coerenza con cui si possono sviluppare i progetti, offrendo una visione d'insieme più completa rispetto alla frammentazione tipica delle procedure di appalto pubblico.

Attualmente, il modello dei PPP si concentra principalmente sulle concessioni dinamiche, regolate dalla recente Direttiva 2014/23/UE. Tuttavia, non è ancora chiaro se questa normativa esaurisca la regolamentazione dei PPP o se rappresenti solo una prima fase di un fenomeno più complesso ancora in evoluzione. Questo aspetto è particolarmente rilevante, considerando che la regolamentazione dei PPP non rientra nelle competenze esclusive dell'Unione Europea, il che potrebbe portare a un doppio regime di PPP, uno a livello nazionale e l'altro a livello europeo, con gli Stati membri che potrebbero agire autonomamente, purché rispettino i principi generali in materia.

La Direttiva 2014/23/UE ha segnato il primo tentativo organico di regolamentare le concessioni a livello comunitario, colmando un vuoto normativo che fino ad allora aveva lasciato ampio margine di discrezionalità agli Stati membri. La direttiva ha posto l'accento sul trasferimento del rischio operativo al concessionario, aspetto fondamentale per distinguere le concessioni dagli appalti, e ha affrontato anche il problema delle cosiddette "concessioni fredde", dove i ricavi non dipendono direttamente dagli utenti. Inoltre, la direttiva ha stabilito una chiara distinzione tra appalti e concessioni, regolamentando il rischio di domanda e offerta, due fattori chiave per il successo delle concessioni.

Infine, la direttiva impone agli Stati membri l'adozione di procedure trasparenti e fornisce linee guida chiare per l'assegnazione delle concessioni, fissando anche un limite massimo per la loro durata, estendibile solo per consentire il recupero degli investimenti effettuati. In sintesi, la Direttiva 2014/23/UE ha rafforzato la disciplina delle concessioni, offrendo un quadro normativo più solido e omogeneo a livello europeo e ponendo le basi per una gestione più efficiente delle PPP nei Paesi della UE.

Queste innovazioni non solo hanno migliorato l'efficacia delle PPP, ma hanno anche creato nuove opportunità per le partnership tra pubblico e privato. Le tecnologie emergenti offrono strumenti che consentono una maggiore collaborazione, riducendo i costi e migliorando la qualità dei servizi erogati.

### **1.3. Rilevanza strategica e paradigmi teorici delle PPP**

#### *1.3.1. Le PPP come modello strategico*

La letteratura sulle strategie aziendali promuove attivamente le collaborazioni strategiche, le alleanze e le partnership come strumenti essenziali per conseguire vantaggi competitivi e innovazione. Secondo Porter (1985), le alleanze strategiche favoriscono le imprese nel superare barriere all'ingresso nei nuovi mercati e nel condividere risorse e competenze critiche. Inoltre,

Prahalad e Hamel (1990) sostengono che le partnership consentono alle aziende di sviluppare competenze core condivise, accelerando così l'innovazione e la crescita.

La teoria dell'impresa basata sulle risorse evidenzia che le aziende possono accedere a risorse complementari attraverso alleanze strategiche, migliorando la loro posizione competitiva (Barney, 1991). Dyer e Singh (1998) introducono il concetto di "rendite relazionali", sottolineando come le partnership possano generare valore attraverso lo scambio di conoscenze, investimenti specifici alla relazione e combinazioni uniche di risorse.

Le collaborazioni strategiche facilitano anche l'apprendimento organizzativo e l'innovazione. Powell, Koput e Smith-Doerr (1996) dimostrano che le reti di alleanze sono fondamentali nei settori ad alta tecnologia per la diffusione e la creazione di conoscenza. Gulati (1998) enfatizza come le reti di relazioni influenzino le opportunità di partnership e l'accesso a informazioni privilegiate.

Inoltre, le alleanze strategiche permettono alle imprese di condividere rischi e costi associati a progetti complessi. Harrigan (1988) suggerisce che le partnership consentono alle aziende di gestire l'incertezza del mercato in modo più efficace. Doz e Hamel (1998) discutono come le alleanze globali permettano alle imprese di adattarsi rapidamente ai cambiamenti ambientali e di sfruttare nuove opportunità.

La gestione efficace delle alleanze diviene pertanto cruciale. Kale e Singh (2009) propongono che lo sviluppo di competenze specifiche nella gestione delle partnership aumenta il successo a lungo termine delle collaborazioni strategiche. Essi sottolineano l'importanza di strutture di governance appropriate, fiducia reciproca e processi di apprendimento condivisi.

In sintesi, la letteratura sulle strategie aziendali sostiene che le collaborazioni strategiche, le alleanze e le partnership sono fondamentali per:

- accrescere la competitività (Porter, 1985; Barney, 1991);
- favorire l'innovazione e l'apprendimento (Prahalad e Hamel, 1990; Powell *et al.*, 1996);
- condividere rischi e costi (Harrigan, 1988; Doz e Hamel, 1998);
- accedere a nuove risorse e mercati (Gulati, 1998; Dyer e Singh, 1998).

Le imprese che sanno gestire efficacemente queste relazioni possono ottenere vantaggi significativi nel panorama competitivo globale.

Le PPP rappresentano una strategia fondamentale di collaborazione tra settore pubblico e privato per rispondere alle crescenti esigenze infrastrutturali e di servizi pubblici. Fin dal loro esordio, le PPP hanno dimostrato il loro potenziale nel facilitare lo sviluppo di infrastrutture strategiche, soprattutto

in contesti in cui il settore pubblico da solo non poteva sostenere i costi di L'inquadramento delle PPP nei paradigmi di modernizzazione del settore pubblico progetti su larga scala.

### *1.3.2. L'inquadramento delle PPP nei paradigmi di modernizzazione del settore pubblico*

Con l'emergere di nuovi paradigmi di governance e gestione pubblica, come il *New Public Management* (NPM) e il *New Public Service* (NPS), il ruolo e la rilevanza delle PPP si sono evoluti, riflettendo cambiamenti nella gestione delle risorse pubbliche e nell'integrazione dei principi di efficienza, partecipazione e collaborazione.

A partire dagli anni Ottanta e Novanta, con la diffusione del NPM (Hood, 1995), le PPP sono diventate uno strumento centrale per esternalizzare i servizi pubblici e migliorare l'efficienza nella gestione delle infrastrutture (Osborne, 2006). Il NPM, come è noto, ha promosso l'adozione di pratiche di gestione proprie del settore privato, spingendo su principi come l'efficienza, l'orientamento ai risultati e la riduzione dei costi. In questo contesto, le PPP hanno assunto un ruolo fondamentale come strumento per massimizzare il valore per il denaro pubblico e minimizzare il ricorso a maggiori oneri fiscali, puntando su una condivisione dei rischi tra il settore pubblico e quello privato. Durante il periodo di diffusione del NPM, le PPP sono state introdotte come mezzo per migliorare l'operatività nella gestione delle infrastrutture pubbliche. Tuttavia, il NPM si è contraddistinto per l'enfasi posta sulla distinzione tra i settori pubblico e privato, con l'intento di ridurre i costi e ottimizzare le prestazioni attraverso pratiche di gestione tipiche del settore privato (Casady *et al.*, 2020). In questo scenario, le PPP erano principalmente percepite come meccanismi di esternalizzazione, in cui il settore pubblico delegava determinate attività al privato, mantenendo però un forte controllo contrattuale.

La relazione tra il settore pubblico e quello privato era caratterizzata da un modello di tipo "principale-agente", nel quale il pubblico affidava compiti specifici al privato, monitorando le prestazioni tramite contratti dettagliati (Casady *et al.*, 2020). Tale approccio presentava delle criticità, come l'eccessivo orientamento verso i costi a scapito degli impatti sociali e ambientali a lungo termine (Casady *et al.*, 2020). Il ricorso alle PPP si è rivelato strategico, pur con le sue falle, ed ha facilitato la realizzazione di grandi opere infrastrutturali, riducendo al contempo l'impatto sui bilanci statali grazie al finanziamento privato (Yescombe, 2007).

Con l'emergere del NPS, il focus si è spostato dall'efficienza operativa a una governance più orientata al concetto di servizio pubblico e alla partecipazione dei cittadini (Denhardt e Denhardt, 2000). Il NPS ha introdotto valori di collaborazione, trasparenza e responsabilità sociale, enfatizzando il ruolo dei cittadini come attori principali nella governance pubblica. L'accento è posto sulla capacità istituzionale di gestire le complessità organizzative e politiche, sull'importanza della fiducia reciproca tra attori pubblici e privati e sulla legittimazione dei processi decisionali attraverso il coinvolgimento dei cittadini e delle comunità locali. Questo porta a una maggiore attenzione agli impatti sociali e ambientali delle PPP, oltre che alle semplici considerazioni economiche. Le PPP, in questo contesto, non sono più semplici strumenti contrattuali, ma diventano relazioni di lungo termine in cui la fiducia, la legittimità e la capacità istituzionale sono cruciali per il successo. Il settore pubblico non si limita a regolare il privato, ma lavora in stretta collaborazione con esso, condividendo responsabilità e rischi in modo più flessibile e adattabile.

Le PPP, in questo nuovo contesto, hanno continuato a essere uno strumento rilevante, ma con un'attenzione maggiore sul coinvolgimento della società civile e degli stakeholder locali. Le partnership, dunque, si sono evolute non solo come accordi bilaterali tra pubblico e privato, ma anche come veicoli per integrare vari attori, come comunità locali, ONG e organizzazioni civiche, nell'erogazione e gestione dei servizi pubblici. Questo cambiamento ha ampliato il potenziale delle PPP nel promuovere soluzioni innovative e rispondere meglio ai bisogni della collettività, superando la semplice logica dell'efficienza economica.

Un ulteriore concetto chiave che ha influenzato l'evoluzione delle PPP è dato dal paradigma della *Collaborative Governance* (CG), che sottolinea la necessità di un approccio partecipativo e inclusivo nella gestione pubblica. Il concetto si riferisce a un processo in cui più attori, inclusi governi, settore privato e società civile, collaborano per risolvere problemi collettivi (Ansell e Gash, 2008). La CG è emersa come un paradigma di riferimento nel public management, per rispondere a problemi complessi che richiedono la cooperazione di una molteplicità di attori. Questa forma di governance può essere definita come un processo di regolazione che coinvolge la partecipazione e la cooperazione di attori pubblici e privati per la produzione di risultati collettivi (Emerson *et al.*, 2012). Sono diversi gli elementi caratterizzanti che in subordine ne consentono di spiegare gli effetti, ovvero la co-decisione politica e strategica, la co-programmazione e la co-produzione del servizio.

La *co-decisione politica e strategica* è alla base della CG, poiché consente agli stakeholder di influenzare le scelte politiche, contribuendo a rendere le decisioni più rappresentative e legittimate (Ansell e Gash, 2008). In molti casi,

la partecipazione diretta degli attori non governativi contribuisce a una maggiore responsabilizzazione pubblica e a una maggiore trasparenza. Ciò non solo rende le decisioni più eque ma garantisce anche che siano meglio accolte dalla comunità, riducendo il rischio di resistenze (Bryson *et al.*, 2006).

La *co-programmazione* si riferisce alla elaborazione collaborativa di programmi e politiche, uno strumento cruciale per rispondere ai bisogni complessi delle comunità. L'obiettivo è sviluppare strategie che siano non solo efficaci ma anche sostenibili e condivise. Il coinvolgimento di partner sia pubblici che privati permette di definire priorità comuni, ottimizzando le risorse a disposizione e migliorando l'efficacia delle politiche (Emerson e Nabatchi, 2015).

La *co-produzione*, infine, è una pratica in cui i cittadini e le organizzazioni private contribuiscono direttamente alla realizzazione e alla gestione dei servizi pubblici, migliorando la qualità dei risultati. I meccanismi di *co-produzione* sono visti come in grado di favorire una maggiore adesione e soddisfazione da parte degli utenti finali, e di ridurre l'insoddisfazione nei confronti delle istituzioni. La partecipazione attiva degli attori non governativi e dei cittadini mira a migliorare la qualità delle decisioni e a garantire una maggiore trasparenza e legittimità.

In questo quadro, le PPP non si limitano più a una relazione contrattuale tra pubblico e privato, ma diventano parte di una rete più ampia di collaborazione intersettoriale, in cui diversi stakeholder partecipano alla pianificazione e alla gestione di progetti pubblici.

La CG ha rafforzato il messaggio lanciato dal NPS e ha reso le PPP uno strumento chiave per migliorare l'inclusività e l'efficacia nella risoluzione di problemi complessi, grazie alla capacità di integrare competenze, risorse e punti di vista diversi. Tuttavia, va opportunamente chiarito che le PPP, pur incorporando elementi di collaborazione, si configurano come modelli meno focalizzati sul consenso e più sul coordinamento per obiettivi economici specifici, quali la sostenibilità economico-finanziaria delle operazioni sottostanti e l'efficienza nella produzione di servizi.

Con l'avvento delle tecnologie digitali e delle nuove sfide globali come il cambiamento climatico, le moderne PPP hanno incorporato principi di sostenibilità e innovazione tecnologica. Come evidenziato da Grimsey e Lewis (2007), le PPP del XXI secolo si concentrano sempre più su criteri di sostenibilità ambientale e sociale, rispondendo a sfide come la riduzione delle emissioni di carbonio e la promozione di pratiche inclusive. In questo contesto, la Collaborative Governance consente alle PPP di adattarsi meglio a queste esigenze complesse, integrando innovazione e sostenibilità nelle loro operazioni. Le tecnologie emergenti, come il *Big Data* e IoT, stanno trasformando la gestione dei progetti PPP, migliorando l'efficienza, la trasparenza e la responsa-

bilità. L'impatto di queste tecnologie permette alle PPP di migliorare il monitoraggio delle prestazioni in tempo reale, aumentando così l'efficacia e riducendo i rischi operativi. Le PPP non sono più solo un mezzo per costruire infrastrutture, ma un sistema integrato che facilita la governance collaborativa e l'innovazione (Sullivan e Skelcher, 2020).

Tuttavia, la rilevanza strategica delle PPP non è priva di rischi e sfide. Sebbene il coinvolgimento del settore privato possa ridurre i costi e migliorare l'efficienza, vi sono anche pericoli legati alla cattiva gestione, alla opacità dei contratti e al rischio che gli interessi privati prevalgano sugli obiettivi pubblici (Yescombe, 2007). In particolare, progetti mal gestiti possono portare a inefficienze o a una perdita di controllo pubblico su beni strategici. Questo ha spinto molti governi a introdurre meccanismi di controllo più stringenti e a migliorare la regolamentazione delle PPP, al fine di garantire che queste collaborazioni servano effettivamente gli interessi pubblici e promuovano obiettivi di lungo termine, come la sostenibilità ambientale e il benessere sociale.

In conclusione, la rilevanza strategica delle partnership pubblico-privato è cresciuta nel tempo, riflettendo l'evoluzione dei paradigmi di governance e delle pratiche di gestione pubblica. Grazie alla capacità di integrare innovazione, sostenibilità e inclusività, le PPP si sono dimostrate un mezzo efficace non solo per migliorare l'efficienza dei servizi pubblici, ma anche per promuovere il benessere collettivo e rispondere ai bisogni delle comunità. Tuttavia, la loro efficacia dipende dalla capacità dei governi di bilanciare gli interessi privati con quelli pubblici, garantendo che queste collaborazioni siano gestite in modo trasparente e orientate all'interesse generale.

### *1.3.3. Le componenti strategiche delle PPP*

Gli elementi strategici PPP sono ampiamente trattati nella letteratura scientifica, che ne sottolinea l'importanza per lo sviluppo di infrastrutture e servizi pubblici in contesti di risorse limitate. Ecco una sintesi dei principali aspetti strategici, supportati da articoli scientifici:

- *collaborazione di lunga durata.* Le PPP sono caratterizzate da un impegno a lungo termine tra il settore pubblico e quello privato, permettendo la realizzazione di progetti complessi che richiedono tempi prolungati. Questo tipo di collaborazione garantisce stabilità e continuità. In uno studio di Grimsey e Lewis (2002), viene evidenziato come la durata prolungata delle PPP faciliti un approccio integrato alla pianificazione e gestione dei progetti infrastrutturali, permettendo di affrontare i rischi a lungo termine in modo più efficiente;

- *coinvolgimento finanziario del settore privato*. Uno dei vantaggi chiave delle PPP è che il settore privato si assume parte del finanziamento del progetto, alleviando il peso finanziario sull'amministrazione pubblica. Yescombe (2007) sottolinea come il finanziamento privato sia fondamentale per accelerare la realizzazione di opere che, altrimenti, sarebbero rimandate a causa delle limitazioni di bilancio del settore pubblico;
- *condivisione dei rischi*. La ripartizione dei rischi tra pubblico e privato è uno degli elementi fondamentali delle PPP. Hodge e Greve (2007) indicano che uno dei principali benefici delle PPP è proprio la capacità di trasferire rischi operativi e finanziari al partner privato, assicurando una gestione più efficiente del progetto e riducendo i rischi per il settore pubblico;
- *innovazione e competenze tecniche*. Le PPP permettono al settore pubblico di accedere alle competenze tecniche e alle capacità innovative del settore privato. Spackman (2002) discute come il know-how privato, in termini di progettazione, costruzione e gestione, sia un fattore chiave per migliorare la qualità e l'efficienza delle infrastrutture realizzate con PPP. Questo vantaggio è particolarmente rilevante in settori come le tecnologie avanzate o i servizi digitali, dove il privato ha una maggiore esperienza e capacità di innovazione;
- *efficienza economica e rapidità*. Le PPP sono spesso considerate più efficienti rispetto alle tradizionali modalità di appalto pubblico, soprattutto in termini di tempi e costi di realizzazione. Zhang (2005) evidenzia come il settore privato sia incentivato a ridurre i tempi di costruzione e i costi operativi per massimizzare i propri profitti, portando a una maggiore efficienza rispetto alle procedure pubbliche tradizionali;
- *allocazione ottimale delle risorse*. Le PPP consentono una distribuzione più efficace delle risorse finanziarie e tecniche, combinando le capacità economiche del privato con le priorità di interesse pubblico. Akintoye, Beck, e Hardcastle (2003) sostengono che questo modello consente al settore pubblico di attrarre capitali privati e ottimizzare la gestione dei progetti, assicurando una realizzazione più efficiente.

In questo modo rileva chiaramente come le PPP rappresentino una soluzione strategica per affrontare progetti complessi, soprattutto in contesti di risorse pubbliche limitate. Gli elementi chiave, come la condivisione dei rischi, il coinvolgimento del privato e l'efficienza economica, sono ampiamente riconosciuti come vantaggi fondamentali che rendono questo modello collaborativo una scelta privilegiata per molti governi.

#### **1.4. Una *review* sistematica della letteratura sulle PPP tra approccio strategico e sostenibilità**

Traendo spunto dalla lettura trasversale delle PPP, secondo le dimensioni dell'approccio strategico e della sostenibilità nel suo complesso, si è proceduto con una *Systematic Literature Review* (SLR), a livello internazionale, limitata temporalmente al periodo storico in cui l'evoluzione interpretativa delle PPP si è sforzata di coniugare l'importanza delle PPP con altri paradigmi di ricerca emergenti nel management. L'analisi delle PPP, affrontata attraverso una lettura che incorpora sia l'approccio strategico sia la sostenibilità nelle sue molteplici dimensioni, rappresenta un tentativo di integrare prospettive diverse all'interno di una cornice più complessa. Nello specifico, la SLR qui condotta si focalizza su un periodo storico recente, durante il quale le PPP hanno assunto un ruolo cruciale non solo come strumento operativo per la gestione delle risorse e delle infrastrutture, ma anche come oggetto di studio in grado di coniugare paradigmi emergenti. L'evoluzione interpretativa delle PPP, infatti, si è sviluppata in modo tale da includere variabili legate alla sostenibilità, intesa non solo come sostenibilità ambientale ed economica, ma anche come coesione sociale e responsabilità collettiva.

In tal senso, le recenti ricerche hanno cercato di esplorare nuove configurazioni strategiche, che vedono le PPP non più esclusivamente come soluzioni economiche o infrastrutturali, ma come veri e propri catalizzatori di processi di innovazione sociale e ambientale. Questa prospettiva si collega anche alla crescente attenzione verso i paradigmi della "Corporate Social Responsibility" (CSR) e della "Shared Value", che sono emersi nel management negli ultimi anni. Tali paradigmi stanno diventando strumenti interpretativi attraverso i quali le PPP possono essere meglio comprese nel contesto della governance e della gestione delle risorse pubbliche e private, con una particolare attenzione alla sostenibilità nel lungo termine.

L'ampliamento delle riflessioni teoriche sulle PPP si inserisce dunque in un filone di studi sempre più ampio che cerca di costruire modelli di partnership capaci di rispondere a sfide globali quali i cambiamenti climatici, le disuguaglianze sociali e le crisi economiche. Questo sforzo di coniugare l'importanza pratica delle PPP con questi nuovi paradigmi di ricerca riflette l'esigenza di innovare sia la teoria che la pratica del management, al fine di rendere tali partnership strumenti efficaci per il raggiungimento di obiettivi complessi e multidimensionali.

La SLR in tal modo ha cercato di fornire una risposta su come gli sviluppi nella letteratura delle PPP hanno considerato la dimensione strategica e quella della sostenibilità.

Una revisione sistematica della letteratura rappresenta uno strumento essenziale nella ricerca scientifica, poiché consente di ottenere una panoramica approfondita e strutturata su uno specifico argomento. Le principali ragioni che giustificano l'esecuzione di una revisione sistematica della letteratura possono essere suddivise in quattro aspetti fondamentali:

1. *raccolta e sintesi delle ricerche esistenti*: una revisione sistematica permette di raccogliere e sintetizzare tutte le ricerche disponibili su un determinato argomento, applicando metodi trasparenti, riproducibili e non soggetti a distorsioni. Questo processo contribuisce a fornire una visione complessiva e oggettiva della letteratura scientifica disponibile, riducendo il rischio di parzialità o omissioni involontarie;
2. *determinazione dello stato della conoscenza*: la revisione sistematica aiuta a stabilire con chiarezza lo stato dell'arte su un tema specifico, evidenziando ciò che la comunità scientifica ha già prodotto e identificando le aree di consenso o di controversia. Questo processo è cruciale per comprendere il livello di maturità della conoscenza su un determinato argomento;
3. *individuazione dei gap di ricerca*: uno degli obiettivi principali di una revisione sistematica è individuare i vuoti nella letteratura esistente, ovvero quelle aree in cui mancano dati, studi o approfondimenti. Questo è particolarmente utile per i ricercatori che desiderano orientare i propri sforzi verso domande ancora irrisolte o ambiti poco esplorati;
4. *proposta di nuove aree di ricerca*: infine, la revisione sistematica non si limita a fotografare lo stato della conoscenza, ma permette anche di suggerire potenziali aree e direzioni per ulteriori attività di ricerca. Essa fornisce spunti per futuri studi, contribuendo a tracciare le traiettorie di sviluppo per la ricerca successiva (Nightingale, 2009; Tranfield *et al.*, 2003).

Il processo di revisione sistematica della letteratura si articola generalmente in tre fasi principali, ognuna delle quali è essenziale per garantire la rigosità e l'affidabilità dei risultati:

1. *pianificazione del processo di revisione*: questa fase iniziale prevede la definizione chiara degli obiettivi e dello scopo della ricerca, con particolare attenzione alla formulazione della domanda di ricerca che guiderà la revisione. Durante questa fase, si sviluppa il protocollo di revisione, che definisce i criteri per la selezione degli studi e le modalità di analisi;
2. *conduzione della revisione*: la seconda fase è dedicata all'identificazione, selezione, valutazione e sintesi dei lavori di ricerca rilevanti.

Ciò implica una ricerca esaustiva della letteratura disponibile, la selezione degli studi più pertinenti in base a criteri prestabiliti e l'analisi critica di tali studi per estrarne i dati utili alla sintesi;

3. *reporting e diffusione dei risultati*: nella fase finale, si procede alla stesura di un resoconto che sintetizza i risultati della revisione, organizzandoli in base a temi e argomenti specifici. Questo report fornisce una descrizione dettagliata degli articoli analizzati e delle conclusioni tratte dalla revisione, con l'obiettivo di rendere i risultati accessibili e utili per la comunità scientifica (Tranfield *et al.*, 2003).

Nel caso specifico delle PPP, una volta definiti gli obiettivi della ricerca, la prima fase si è concentrata sulla definizione del protocollo di revisione, condotta utilizzando il database *Scopus*. Questo database contiene un'enorme mole di letteratura accademica, con oltre 97 milioni di record, 28.300 titoli seriali attivi e più di 368.000 libri. La stringa di ricerca utilizzata è stata costruita combinando parole chiave e connettori logici, ottenendo la seguente formulazione: “public private partnership” OR “ppp” AND “strateg\*” OR “sustainab\*” OR “performance”.

Sono stati applicati i seguenti filtri di ricerca per affinare i risultati:

- *arco temporale*: gli studi considerati sono stati pubblicati nel periodo 2010-2024;
- *area tematica*: Business, Management e Accounting;
- *tipologia di documento*: articoli scientifici;
- *stato di pubblicazione*: pubblicazioni finali;
- *parole chiave*: “public-private partnership”, “public private partnerships”, “public-private partnerships”, “public private partnership”;
- *tipologia di fonte*: riviste scientifiche;
- *lingua*: inglese.

Questo processo ha consentito di restringere il campo di ricerca e di selezionare gli studi più rilevanti per il tema delle PPP, fornendo una base solida per l'analisi successiva. Tali condizioni dettagliate sono state seguite scrupolosamente per condurre un processo di revisione efficace e riproducibile, come descritto nella sottosezione successiva (Sivarajah *et al.*, 2017).

La seconda fase si è sviluppata attraverso quattro passaggi chiave:

1. *inserimento delle parole chiave e utilizzo degli operatori logici*: il primo step ha previsto l'inserimento delle parole chiave nella barra di ricerca del database e l'applicazione degli operatori logici "AND/OR", in conformità con le condizioni definite nella fase iniziale della revisione sistematica;

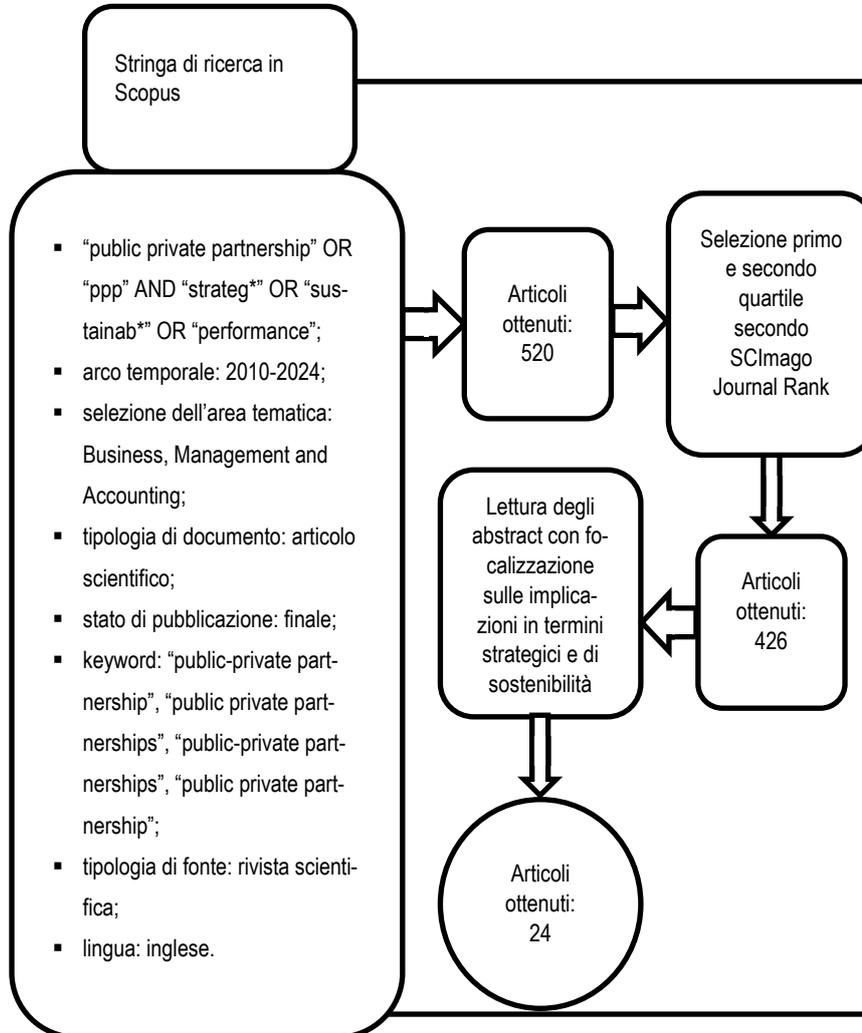
2. *selezione delle riviste mediante l'indicatore SCImago Journal Rank (SJR)*: nel secondo step, la ricerca è stata raffinata grazie alla consultazione del SCImago Journal Rank, un indicatore che misura l'influenza scientifica delle riviste accademiche. Questo ha consentito di restringere il campo di analisi alle riviste appartenenti al primo e secondo quartile, garantendo una selezione di articoli di alto valore scientifico;
3. *valutazione dei titoli, abstract e articoli completi*: il terzo step ha riguardato un'analisi preliminare dei titoli e degli abstract, seguita, dove necessario, dalla lettura completa degli articoli. La selezione finale degli articoli è stata effettuata in base a criteri predefiniti, portando alla creazione di un campione rappresentativo;
4. *analisi manuale e creazione del dataset*: nel quarto step, è stata condotta un'analisi manuale del contenuto degli articoli selezionati per compilare un dataset di pubblicazioni rilevanti per lo scopo della ricerca. I dati sono stati organizzati e riportati in un foglio di calcolo.

Nella terza fase, per ciascun articolo selezionato sono stati raccolti e documentati diversi metadati, tra cui: autore/i, anno di pubblicazione, titolo dell'articolo, titolo della rivista, volume e numero, al fine di ottenere una comprensione più profonda del dibattito accademico sull'argomento (Delbufalo, 2012). Per la presentazione dei risultati, è stata adottata la metodologia *Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses (PRISMA)*, che consente di identificare e selezionare articoli rilevanti garantendo un processo trasparente e completo, migliorando l'affidabilità delle risorse identificate (Page *et al.*, 2021).

La ricerca bibliografica è stata eseguita utilizzando il database *Scopus* il 30 settembre 2024, e sono state applicate le stesse condizioni esplicitate nella prima fase. Questo ha prodotto inizialmente 520 risultati. Successivamente, applicando l'indicatore *SCImago Journal Rank* per restringere la ricerca alle riviste appartenenti ai primi due quartili, i risultati sono stati ridotti a 426 articoli.

Infine, attraverso la lettura degli abstract, sono stati esclusi gli articoli non pertinenti all'obiettivo della ricerca, arrivando così a un campione finale di 24 articoli. Questi articoli si concentrano sugli aspetti chiave dei partenariati pubblico-privati, con particolare attenzione alle implicazioni strategiche e di sostenibilità. Il processo di selezione delle risorse è raffigurato nella Figura 1.1.

Fig. 1.1 – Fasi del processo di Systematic Literature Review



Nella Tabella 1.1 in seguito rappresentata, vengono riportati i contributi ritenuti rilevanti in cui si presentano i dettagli bibliografici dei 24 articoli selezionati per la letteratura con particolare attenzione agli autori, il titolo, il titolo della rivista e l'anno di pubblicazione, secondo un criterio cronologico.

Tab. 1.1 – Esiti del processo di SLR

Autore	Titolo	Journal	Anno
Ng, S.T., Wong, Y.M.W., Wong, J.M.W.	A structural equation model of feasibility evaluation and project success for public-private partnerships in Hong Kong	IEEE Transactions on Engineering Management, 57(2), pp. 310–322	2010
Merrill, M.L., Taylor, N.L., Martin, A.J., Mannix, D., Wells, M.E.	A mixed-method exploration of functioning in Safe Schools/Healthy Students partnerships	Evaluation and Program Planning, 35(2), pp. 280–286	2012
Phua, K.-L., Ling, S.W.-H., Phua, K.-H.	Public-Private Partnerships in Health in Malaysia: Lessons for Policy Implementation	International Journal of Public Administration, 37(8), pp. 506–513	2014
Asquith, A., Brunton, M., Robinson, D.	Political Influence on Public-Private Partnerships in the Public Health Sector in New Zealand	International Journal of Public Administration, 38(3), pp. 179–188	2015
Lindgren, R., Eriksson, O., Lyytinen, K.	Managing identity tensions during mobile ecosystem evolution	Journal of Information Technology, 30(3), pp. 229–244	2015
Liu, J., Love, P.E.D., Smith, J., Matthews, J., Sing, C.-P.	Praxis of performance measurement in public-private partnerships: Moving beyond the iron triangle	Journal of Management in Engineering, 32(4), 04016004	2016
Mirzadeh, I., Birgisson, B.	Evaluation of Highway Projects under Government Support Mechanisms Based on an Option-Pricing Framework	Journal of Construction Engineering and Management, 142(4), 04015094	2016
Sinisammal, J., Leiviäkangas, P., Autio, T., Hyrkäs, E.	Entrepreneurs' perspective on public-private partnership in health care and social services	Journal of Health Organization and Management, 30(1), pp. 174–191	2016
Burke, R., Demirag, I.	Risk transfer and stakeholder relationships in Public Private Partnerships	Accounting Forum, 41(1), pp. 28–43	2017
Hueskes, M., Verhoest, K., Block, T.	Governing public-private partnerships for sustainability: An analysis of procurement and governance practices of PPP infrastructure projects	International Journal of Project Management, 35(6), pp. 1184–1195	2017
Kivilä, J., Martinsuo, M., Vuorinen, L.	Sustainable project management through project control in infrastructure projects	International Journal of Project Management, 35(6), pp. 1167–1183	2017
Nguyen, A., Mollik, A., Chih, Y.-Y.	Managing Critical Risks Affecting the Financial Viability of Public-Private Partnership Projects: Case Study of Toll Road Projects in Vietnam	Journal of Construction Engineering and Management, 144(12), 05018014	2018
Wang, Y., Cui, P., Liu, J.	Analysis of the risk-sharing ratio in PPP projects based on government minimum revenue guarantees	International Journal of Project Management, 36(6), pp. 899–909	2018
Kim, T., Lee, S.J., Pradeep, M.	Strengthening public-private partnership in Sri Lanka's infrastructure development project: The Colombo Port case	Asian International Studies Review, 20(1), pp. 91–120	2019
Nguyen, D.A., Garvin, M.J.	Life-Cycle Contract Management Strategies in US Highway Public-Private Partnerships: Public Control or Concessionaire Empowerment?	Journal of Management in Engineering, 35(4), 04019011	2019
Mandell, B.S., Petraeus, S., Subramanian, G.	Sources of Power in Public Negotiations: A Framework Applied to Public-Public and Public-Private Negotiations	Negotiation Journal, 36(4), pp. 397–419	2020

Autore	Titolo	Journal	Anno
Adamou, M., Kyriakidou, N., Connolly, J.	Evolution of public-private partnership: the UK perspective through a case study approach	International Journal of Organizational Analysis, 29(6), pp. 1455–1466	2021
Dai, K., Li, S., In Kim, J., Jae Suh, M.	Identifying Characteristics of PPP Projects for Healthcare Facilities for the Elderly Based on Payment Mechanisms in China	Journal of Management in Engineering, 37(6), 05021009	2021
Ferreira, D.C., Marques, R.C.	Public-private partnerships in health care services: Do they outperform public hospitals regarding quality and access? Evidence from Portugal	Socio-Economic Planning Sciences, 73, 100798	2021
Díaz, G.R.	Private participation in government-led backbone network projects: Lessons from three Latin American experiments	Telecommunications Policy, 46(8), 102367	2022
Castelblanco, G., Guevara, J., Mangano, G., Rafele, C.	Financial system dynamics model for multidimensional flexibility in toll road PPPs: a life-cycle analysis	Construction Management and Economics, 42(9), pp. 802–821	2024
Ku, S., Jo, H., Sim, J., Moon, W.-S.	Competitive performance of public-private partnerships: unsolicited proposal projects and tendering rules in South Korea	Construction Management and Economics, 42(8), pp. 714–740	2024
Ongel, B., Tanyer, A.M., Dikmen, I.	A network-based model for the assessment of success in PPP healthcare projects	International Journal of Construction Management, 24(8), pp. 875–887	2024
Tian, B., Fu, J., Xu, Y., Sun, L.	How does contract flexibility affect the sustainability performance of public-private partnership projects? A serial multiple mediator model	Engineering, Construction and Architectural Management, 31(1), pp. 28–47	2024

Fonte: nostra elaborazione

Al fine di renderli maggiormente chiari e utilizzabili, i contributi sono stati analizzati e classificati, grazie all’adozione dei seguenti tre criteri ritenuti rilevanti:

- *arco temporale di riferimento*: il quale è stato articolato in tre lustri, “2010-2014”, “2015-2019”, “2019-2024”;
- *area geografica*: distinto in “Europa”, “America”, “Asia”, “Africa” e “Oceania”, e “assente”;
- *prestigio della rivista*: ripartito in “Q1”, “Q2”.

I risultati ottenuti sono sintetizzati nella tabella 1.2. Dall’analisi sintetizzata nella tabella precedente, emerge chiaramente come l’interesse verso le tematiche legate alle PPP sia cresciuto in modo significativo nel tempo, con una concentrazione particolare negli ultimi dieci anni. Questo incremento di attenzione riflette una crescente consapevolezza del ruolo cruciale che tali collaborazioni possono svolgere in vari settori, sia per promuovere l’innovazione che per migliorare l’efficienza dei servizi pubblici.

In termini di distribuzione geografica, la maggior parte degli studi esaminati proviene da contesti europei, seguiti dai contributi asiatici e americani. Questa

predominanza europea può essere attribuita sia alla consolidata tradizione di cooperazione tra settore pubblico e privato nel continente, sia al forte impatto che l'Unione Europea ha avuto nell'incoraggiare l'adozione di PPP in vari ambiti, dalla costruzione di infrastrutture alle politiche di sviluppo sostenibile. In misura minore, sono presenti contributi provenienti dall'Oceania, mentre sorprendentemente non sono stati identificati studi significativi condotti in Africa, suggerendo una potenziale area di ricerca futura ancora poco esplorata.

Un altro elemento importante da sottolineare riguarda la qualità delle riviste accademiche in cui sono stati pubblicati questi articoli. Grazie all'analisi tramite l'indice SCImago, emerge che ben due terzi degli articoli recensiti appartengono a riviste del primo quartile, indicatore del loro alto prestigio e dell'importanza riconosciuta ai contributi in questo campo. Questo dato sottolinea come la ricerca sulle PPP non solo sia di crescente interesse, ma anche di rilevanza scientifica elevata, confermata dalla selezione di pubblicazioni in sedi accademiche di elevato rilievo.

*Tab. 1.2 – Analisi dei risultati della ricerca bibliografica*

#	Categoria	Variabile	Continente	Risultato	%
1	Arco temporale			24	100%
		2010-2014		3	12,50%
		2015-2019		12	50,00%
		2020-2024		9	37,50%
2	Localizzazione dello studio			24	100%
		Africa		0	0%
		America		3	12,50%
		Asia		6	25,00%
		Europa		7	29,17%
		Oceania		2	8,33%
		Altro		6	25,00%
			America e Asia	2	8,33%
			America e Europa	2	8,33%
			Asia e Europa	1	4,17%
	Asia e Oceania	1	4,17%		
3	Prestigio della rivista			24	100%
		Q1		16	66,67%
		Q2		8	33,33%

*Fonte:* nostra elaborazione

Dalla *literature review*, riguardante l'analisi del campione dei 24 articoli, emergono alcune riflessioni significative in merito alle PPP. Queste considerazioni mettono in evidenza principalmente temi chiave quali la l'importanza di una gestione strategica orientata all'intero ciclo di vita del progetto e la sostenibilità con particolare riferimento alle dimensioni economiche e sociali delle PPP.

Dal punto di vista *strategico*, emergono riflessioni interessanti in quanto le PPP non vengono osservate ed analizzate solo come mero strumento finanziario finalizzato a dare una soluzione alla carenza di risorse da parte del soggetto pubblico o evitare un ulteriore indebitamento spostandolo sul versante privato, ma sono considerate una rilevante opzione nonché un orientamento della PA per migliorare l'efficienza operativa dei servizi erogati alla collettività. Inoltre, diversi approfondimenti si concentrano sul valore che assumono le alleanze strategiche tra pubblico e privato, finalizzate a raggiungere obiettivi comuni di lungo termine e vantaggi nella gestione. Si evidenzia infatti come queste alleanze possano diventare – in parte lo sono già diventati – una leva importante per lo sviluppo infrastrutturale e sociale, specialmente in settori critici come l'energia, la sanità e i trasporti. Tuttavia, emerge come le PPP, per raggiungere il loro pieno potenziale strategico, debbano passare da una visione che si concentra esclusivamente sui risultati immediati a una che valorizzi l'intero ciclo di vita del partenariato, dalla *pianificazione*, alla *selezione ed individuazione* del partner privato, alla *gestione a lungo termine* delle infrastrutture e dei servizi.

Sotto il profilo della *sostenibilità*, come concetto multidimensionale incluso nelle PPP, proprio per la loro stessa natura, si evidenzia un frequente ricorso al tema. La sostenibilità è trattata non solo come un criterio di valutazione finale, ma come un principio che attraversa tutte le fasi del ciclo di vita del progetto. Essa viene analizzata nella sua pluralità di significati, facendo riferimento alle tre principali dimensioni, *economica, ambientale e sociale*. La letteratura enfatizza, difatti, come la sostenibilità non possa essere considerata in modo isolato o unidimensionale. In particolare, per garantire una sostenibilità effettiva e operativa nelle PPP, è necessario che le tre dimensioni siano integrate e gestite simultaneamente. Ad ogni modo nonostante l'importanza della sostenibilità in tutte le sue dimensioni, la dimensione economico-finanziaria tende a prevalere. Tradizionalmente, le PPP sono state concepite per attrarre capitali privati verso progetti di interesse pubblico, con l'obiettivo di garantire efficienza operativa, convenienza economica e stabilità finanziaria. La sostenibilità economico-finanziaria è quindi vista come il motore principale del progetto, in quanto garantisce la redditività e la fattibilità a lungo termine. A tal proposito, nella letteratura meno recente sono stati prevalentemente gli aspetti riferiti al *value for money* (VfM) ed al *risk transfer* ad essere oggetto di analisi e dibattito. In passato,

molti progetti PPP sono stati valutati secondo la concezione del TCQ (*Time, Cost, Quality*), che si concentrava primariamente sulla capacità di rispettare i tempi di consegna dell'opera, il costo preventivato e la qualità, anche dei servizi collegati. Tuttavia, questa visione si è rivelata limitata e oggi si riconosce l'importanza di adottare un approccio più olistico e integrato che consideri il *Value for Money* (VfM) come criterio principale per valutare il successo di un progetto PPP.

Il concetto di VfM si basa sulla capacità di massimizzare i benefici sociali ed economici derivanti da un progetto, minimizzando al contempo i costi e i rischi per il settore pubblico. Il VfM include non solo aspetti economici, ma anche l'impatto ambientale e sociale, rendendo il processo decisionale più complesso ma anche più completo.

In sostanza, la valutazione delle performance di un progetto PPP non può più limitarsi al rispetto del budget e delle scadenze, ma deve prendere in considerazione anche l'efficacia del progetto nel lungo termine, la sua capacità di generare valore per la società e la sua sostenibilità complessiva. Questo approccio integrato migliora non solo la gestione del progetto, ma anche la trasparenza e l'*accountability* nei confronti delle comunità che beneficiano dei servizi erogati.

Solo nei contributi degli ultimi anni, è emerso un crescente riconoscimento dell'importanza delle dimensioni ambientale e sociale. In particolare, la dimensione ambientale, già ampiamente riconosciuta per la sua influenza sui progetti infrastrutturali, ha visto un'evoluzione significativa con l'introduzione di regolamenti sempre più stringenti e con la crescente consapevolezza delle questioni legate ai cambiamenti climatici. World Bank (2017) sottolinea che l'integrazione della sostenibilità ambientale è diventata una priorità per molti governi che utilizzano le PPP per affrontare sfide infrastrutturali.

Mentre la dimensione ambientale ha guadagnato terreno nell'ultima decade, la dimensione sociale solo recentemente sta emergendo come prioritaria. La letteratura evidenzia che, storicamente, l'aspetto sociale è stato sottovalutato o addirittura considerato secondario rispetto a quelli economici e ambientali. Ciò sembra imputabile al fatto che la misurazione degli impatti sociali è più complessa e meno immediata rispetto alle altre dimensioni. Tuttavia, con l'evoluzione del dibattito sul valore sociale, si è compreso che ignorare questa dimensione può portare a disuguaglianze e a un impatto negativo sul lungo termine. Le PPP che non tengono conto del benessere delle comunità o che non considerano l'equità nell'accesso ai servizi rischiano di compromettere la propria legittimità e sostenibilità sociale.

## 1.5. Le PPP nella prospettiva internazionale

### 1.5.1. Le esperienze europee

Come già osservato e confermato dalle trattazioni esaminate nel precedente, le PPP hanno assunto una rilevanza sempre maggiore in Europa negli ultimi trent'anni, rappresentando una modalità innovativa per finanziare e gestire progetti di infrastrutture e servizi pubblici. Da un rapporto della Corte dei Conti Europea (2018) emerge come, fino al 2016 la diffusione delle PPP fosse ancora modesta e diffusa e che i paesi ad averne fatto relativamente maggiore utilizzo fossero in sequenza, UK, Francia, Spagna, Portogallo, Germania, Grecia e Italia.

Mentre nel Regno Unito le PPP si sono affermate inizialmente all'inizio degli anni Novanta, negli altri paesi europei sono diventate successivamente uno strumento diffuso, con caratteristiche e risultati differenti a seconda del contesto nazionale.

Il Regno Unito è stato uno dei primi paesi in Europa a sperimentare le partnership pubblico-privato su larga scala poiché nel 1992, il governo britannico lanciò la *Private Finance Initiative* (PFI), un programma che mirava a promuovere la cooperazione tra settore pubblico e privato per la realizzazione di infrastrutture e la fornitura di servizi pubblici. La PFI nacque in un contesto di necessità economiche, in cui la riduzione della spesa pubblica e la crisi fiscale spingevano il governo a cercare modalità alternative per finanziare e gestire progetti di pubblica utilità (Smith, 1999). Nel corso degli anni, il Regno Unito ha utilizzato le PPP per la costruzione di scuole, ospedali, infrastrutture stradali e ferroviarie.

Tra i settori in cui le PPP hanno trovato maggiore applicazione vi è quello sanitario, dove numerosi ospedali sono stati costruiti e gestiti in collaborazione con partner privati. La PFI ha permesso al settore pubblico di beneficiare di finanziamenti privati e di condividere i rischi operativi e finanziari con il settore privato. Tuttavia, se da un lato questo modello ha permesso di accelerare la realizzazione di progetti, dall'altro ha sollevato critiche per i costi elevati a lungo termine e per la complessità gestionale (HM Treasury, 1995). In realtà, nell'oscillante andamento delle PPP e criticità emerse nel tempo, l'UK, nel 2012, ha promosso una nuova policy delle PPP denominata PF2, con l'obiettivo di migliorare l'efficienza dei progetti di PPP e affrontare le problematiche relative a trasparenza, costi e flessibilità (Reeves, 2015).

Gli altri paesi europei hanno adottato modelli simili a quello inglese, adattandolo alle loro esigenze e ai contesti nazionali, anche con iniziative analo-

ghe, tra le quali prioritariamente la costituzione di unità centralizzate di supporto e monitoraggio delle PPP.

In Francia, le PPP sono diventate una parte rilevante del sistema infrastrutturale e della gestione dei servizi pubblici, con una forte attenzione agli investimenti a lungo termine. Il modello francese di PPP è stato formalizzato con la legge del 2004, che ha introdotto il *Contrat de Partenariat*, una forma giuridica specifica di PPP che consente al settore pubblico di affidare al settore privato la progettazione, costruzione, finanziamento e gestione di opere pubbliche. Le PPP in Francia hanno trovato ampio impiego in settori come i trasporti (autostrade, aeroporti, ferrovie), l'istruzione (costruzione e gestione di scuole) e la sanità. Una delle caratteristiche distintive del modello francese è la centralità dello Stato nella regolamentazione e supervisione delle PPP, il che garantisce un maggiore controllo sui progetti rispetto ad altri paesi. Tuttavia, come nel caso del Regno Unito, anche in Francia le PPP sono state criticate per l'elevato costo complessivo per il settore pubblico, dovuto soprattutto alle rinegoziazioni contrattuali e ai rischi non sempre correttamente valutati (Corte dei Conti Europea, 2018).

La Spagna ha sviluppato un modello di PPP particolarmente orientato al settore delle infrastrutture, soprattutto nel campo dei trasporti. Negli ultimi decenni, il paese ha implementato numerosi progetti di PPP per la costruzione di autostrade, aeroporti e infrastrutture ferroviarie, con una significativa partecipazione del settore privato nel finanziamento e nella gestione dei progetti. A differenza del modello francese, la Spagna ha puntato su una maggiore decentralizzazione nella gestione delle PPP, coinvolgendo in maniera significativa le amministrazioni regionali e locali. Questo ha permesso di rispondere più efficacemente alle esigenze specifiche delle diverse aree geografiche, ma ha anche reso più complesso il coordinamento e la supervisione a livello nazionale. Le PPP spagnole, tuttavia, hanno mostrato alcune criticità legate alla crisi economica del 2008, che ha messo sotto pressione la sostenibilità finanziaria di molti progetti, soprattutto nel settore delle autostrade.

In Portogallo, le PPP hanno giocato un ruolo significativo nella realizzazione di progetti infrastrutturali e di servizi pubblici, con un focus particolare sul settore dei trasporti, della sanità e delle energie rinnovabili. Dal 1990, il governo portoghese ha introdotto una serie di progetti di PPP come strumento per colmare il gap di finanziamento, promuovere l'efficienza e migliorare l'offerta di servizi pubblici. Sono state implementate principalmente nel settore dei Trasporti e delle Infrastrutture in Sanità e nelle Energie Rinnovabili, tramite contratti di concessione, dove il partner privato è responsabile dell'intera fase del progetto, dalla costruzione alla gestione, per un periodo specifico (Sarmento, 2010; Pereira e Andraz, 2012).

In Germania, il paese ha comunque sperimentato alcune importanti iniziative nel campo delle PPP, soprattutto nel settore dei trasporti e dell'edilizia pubblica. Il modello tedesco si caratterizza per un approccio prudente, con un forte focus sulla valutazione dei rischi e sulla trasparenza nelle procedure di assegnazione dei contratti. La Germania ha storicamente mantenuto un elevato controllo pubblico sulle infrastrutture strategiche, e ciò si riflette anche nel limitato uso delle PPP, che vengono impiegate principalmente per progetti a basso rischio o per operazioni che prevedono una chiara divisione delle responsabilità tra settore pubblico e privato (Aurelio, 2017). Le PPP in Germania sono spesso gestite a livello locale, con i comuni e i Länder (stati federati) che svolgono un ruolo cruciale nella regolamentazione, negoziazione e nella gestione dei progetti.

Il processo decisionale nelle PPP può essere complicato dalla necessità di bilanciare interessi politici, economici e sociali a livello locale. In particolare, le barriere istituzionali e strategiche sono un tema ricorrente poiché la complessità istituzionale, la frammentazione delle competenze e le diverse priorità politiche possono ostacolare la cooperazione efficace tra attori pubblici e privati (Klijn e Teisman, 2003).

In Grecia, PPP sono state impiegate principalmente nel settore delle infrastrutture, della gestione dei rifiuti e, in misura crescente, nella fornitura di servizi pubblici come l'istruzione e la sanità. L'obiettivo primario del governo è stato quello di attrarre capitali privati per finanziare progetti essenziali, ridurre il debito pubblico e migliorare la qualità dei servizi, in particolare dopo la crisi economica del 2008. Le PPP sono regolate dal Decreto Legge 3389/2005, che stabilisce le linee guida principali per la creazione e gestione delle partnership pubblico-private. Questo quadro normativo è stato adottato per aumentare la trasparenza e promuovere l'uso delle PPP in modo sostenibile. Il governo greco ha inoltre istituito la Unità di Partenariato Pubblico-Privato sotto l'egida del Ministero dell'Economia per supervisionare, valutare e monitorare i progetti di PPP in tutte le fasi, dalla progettazione alla costruzione e gestione.

In Italia il PPP, come vedremo nei capitoli successivi, è regolamentato dal Codice degli Appalti.

Il confronto tra i Paesi evidenzia approcci diversi nell'implementazione delle PPP, ciascuno influenzato dalle caratteristiche economiche, sociali e istituzionali. Nonostante i benefici evidenti, le PPP hanno suscitato diverse critiche in tutta Europa, soprattutto per quanto riguarda i costi a lungo termine e la complessità gestionale.

Tab. 1.3 – Quadro europeo nell'utilizzo della PPP

	RIFERIMENTI NORMATIVI	OBIETTIVI	PUNTI CHIAVE
UNIONE EUROPEA	Libro Verde sulle partnership pubblico-private e sul diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni pubblicato dalla Commissione Europea nel 2004 come documento di consultazione e riflessione sul tema delle PPP nell'UE.	Chiarimento del quadro giuridico: Definizione dei principi chiave delle PPP, Identificazione delle sfide e le criticità normative Garanzia del corretto trasferimento dei rischi: Promozione della concorrenza e della trasparenza:	Distinzione tra tipi di PPP: Applicazione delle norme sugli appalti pubblici e sulle concessioni: Valutazione della sostenibilità e degli impatti sul bilancio pubblico:
	Regolamento (UE) n. 549/2013 (Sistema europeo dei conti SEC 2010)	Indicare se inserire on balance o off balance	Aspetti del trasferimento dei rischi:
	Direttiva 2014/23/UE sulle Concessioni:	Stabilisce le regole per l'assegnazione di contratti di concessione, sia per lavori che per servizi.	Introduce requisiti per la trasparenza, la concorrenza e la parità di trattamento, punti fondamentali anche per le PPP.
	Direttiva 2014/24/UE sugli Appalti Pubblici	Regola i contratti pubblici per garantire una procedura di selezione trasparente e aperta a tutti gli operatori economici europei	Trasparenza
UK	PFI, introdotta nel 1992, rappresenta un pilastro della regolamentazione delle PPP nel Regno Unito Nel 2012 nuova policy PF2 (Private Finance 2).	Trasparenza e accountability: Maggiore accesso alle informazioni contrattuali e un rafforzamento delle strutture di governance. Investimento del settore pubblico: Il settore pubblico può ora possedere una quota del 20-49% delle PPP, consentendo un maggiore controllo sulle decisioni. Riduzione dei costi e flessibilità: Modifica dei termini contrattuali per evitare oneri eccessivi a lungo termine.	Centralizzazione del sistema
FRANCIA	Ordinanza n. 2015-899 (Ordinance on Public Procurement),	Regola concessioni e appalti public	Le PPP sono utilizzate principalmente sotto forma di "Contrats de Partenariat" (Contratti di Partenariato) e i criteri per l'uso delle PPP includono l'analisi dell'efficacia economica e del trasferimento di rischi al partner privato.

	RIFERIMENTI NORMATIVI	OBIETTIVI	PUNTI CHIAVE
SPAGNA	Ley de Contratos del Sector Público (LCSP), aggiornata nel 2017	Definisce le norme per le concessioni, stabilendo il quadro legale per i contratti di concessione e partenariato pubblico-privato, sia a livello nazionale che locale	impone un'analisi di sostenibilità finanziaria e di trasferimento dei rischi per ogni progetto PP
PORTOGALLO	Legge 111/2012 (che ha sostituito la Legge 91/2005),	Istituzione della Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP): L'UTAP è un'unità tecnica di monitoraggio supervisiona i progetti PPP, valuta la sostenibilità e assiste le amministrazioni nella gestione dei contratti.	Utilizza principalmente contratti di concessione e modelli DBFMO, che affidano al privato non solo la realizzazione delle opere ma anche la loro gestione
GERMANIA	Codice Civile Tedesco (Bürgerliches Gesetzbuch) Länder hanno normative proprie L'agenzia <i>Partnerschaft Deutschland</i> sulle PPP	Supporto e promozione anche nel settore dell'energia Linee guida	Sostenibilità finanziaria e trasferimento del rischio:
GRECIA	Legge 3389/2005 e successive modifiche.	Stabilisce le modalità di implementazione delle PPP e crea un sistema chiaro per assegnare i rischi tra il settore pubblico e privato. Segue le direttive europee sugli appalti e sulle concessioni.	Unità Speciale per le PPP (Special Secretariat for PPPs) include incentivi per attrarre investimenti privati e prevede processi di selezione competitiva per i contratti PPP
ITALIA	Codice dei Contratti Pubblici	Regolamentare PPP e forme di finanziamento	Individuare ripartizione rischio procedimenti di selezione

Fonte: nostra elaborazione

Le PPP richiedono un'attenta pianificazione e una collaborazione costante tra settore pubblico e privato. Se il settore pubblico non dispone delle competenze tecniche e giuridiche necessarie per gestire queste partnership, il rischio di squilibri contrattuali e di risultati insoddisfacenti aumenta (Clarich, 2005). La Corte dei Conti Europea, nel suo rapporto del 2018, ha evidenziato numerosi problemi legati alla gestione delle PPP, tra cui la mancanza di capacità amministrative adeguate e la difficoltà di valutare correttamente i rischi. In particolare, la Corte ha criticato la tendenza a rinegoziare i contratti, spesso a scapito del settore pubblico, e ha raccomandato di migliorare la trasparenza e la regolamentazione delle PPP a livello europeo (Corte dei Conti Europea, 2018).

Le PPP sono diventate uno strumento essenziale per lo sviluppo infrastrutturale in molte economie, sia nei paesi avanzati che in quelli emergenti. Negli ultimi decenni, l'importanza delle PPP è cresciuta notevolmente grazie

al contributo di istituzioni globali come la World Bank e l'OECD (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico), che hanno supportato attivamente questi partenariati. Le PPP consentono ai governi di coinvolgere il settore privato nella fornitura di servizi pubblici, riducendo i costi iniziali e condividendo rischi, responsabilità e benefici. Questa rassegna esaminerà l'importanza delle PPP a livello globale, utilizzando documenti chiave pubblicati dalla World Bank e dall'OECD per evidenziare il loro impatto e le migliori pratiche internazionali.

### *1.5.2. L'importanza delle PPP secondo la World Bank*

La *World Bank* ha sostenuto con forza lo sviluppo delle PPP in tutto il mondo, specialmente nei paesi a basso e medio reddito, dove l'accesso a capitali pubblici è spesso limitato. In un documento chiave, la *World Bank* (2018) ha delineato il ruolo cruciale delle PPP nel colmare il divario infrastrutturale globale, stimando che i paesi in via di sviluppo necessitano di investimenti infrastrutturali per un valore di circa 1.500 miliardi di dollari l'anno. Secondo la *World Bank*, le PPP offrono un'opportunità per attrarre investimenti privati, riducendo al contempo i rischi associati ai progetti pubblici grazie a una ripartizione dei costi e delle responsabilità tra governo e settore privato.

Uno degli esempi più importanti di PPP supportati dalla stessa *World Bank* è il *Private Infrastructure Development Group* (PIDG), un'iniziativa che mobilita risorse private per progetti infrastrutturali nei paesi a basso reddito. Il PIDG ha contribuito allo sviluppo di progetti che spaziano dalle reti energetiche agli impianti di gestione idrica, migliorando la qualità dei servizi pubblici in regioni dove i governi locali non avevano le risorse per affrontare tali progetti da soli. Secondo la *World Bank* (2018), il coinvolgimento del settore privato nelle infrastrutture migliora anche l'efficienza operativa e la qualità dei servizi, poiché il settore privato tende ad avere maggiori incentivi per operare in modo efficiente e ridurre i costi operativi.

Tuttavia, la *World Bank* evidenzia anche alcune sfide. Le PPP richiedono competenze amministrative avanzate per gestire i contratti complessi, il che può rappresentare un ostacolo per i governi con capacità istituzionali limitate. In risposta a queste problematiche, la *World Bank* ha creato diversi strumenti per sostenere i paesi nell'implementazione di PPP di successo, tra cui il *PPP Reference Guide* (World Bank, 2017), un manuale che offre linee guida su come identificare, pianificare e gestire partenariati di successo. Questa guida sottolinea l'importanza della trasparenza, della valutazione dei

rischi e della governance solida per garantire che le PPP siano efficaci e sostenibili nel lungo periodo.

### 1.5.3. L'approccio dell'OECD alle PPP

Anche l'*Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) ha dedicato ampie risorse alla promozione delle PPP come strumento per il miglioramento delle infrastrutture pubbliche. Nei suoi documenti, l'OECD riconosce il potenziale delle PPP per migliorare la qualità dei servizi pubblici, aumentare l'efficienza e ridurre la pressione sui bilanci pubblici. Secondo l'OECD (2010), uno dei principali vantaggi delle PPP è la possibilità di combinare il know-how del settore privato con il mandato pubblico di garantire servizi di qualità ai cittadini. Le PPP offrono al settore privato incentivi per migliorare l'efficienza operativa, mentre i governi possono ridurre i costi di capitale grazie agli investimenti privati.

In un importante rapporto del 2012, l'OECD ha evidenziato come le PPP possano essere uno strumento fondamentale per affrontare le sfide del cambiamento climatico. In particolare, nel corso delle diverse edizioni del *Green Growth and Sustainable Development Forum*<sup>1</sup> è stato sottolineato il ruolo delle PPP nell'espansione delle infrastrutture verdi, come i progetti per l'energia rinnovabile e la gestione delle risorse idriche. Secondo l'OECD (2012), le PPP offrono un'opportunità unica per attrarre investimenti privati in progetti sostenibili, con l'obiettivo di ridurre le emissioni di carbonio e migliorare la resilienza climatica.

Tuttavia, come la *World Bank*, l'OECD sottolinea anche la necessità di una governance robusta e di un quadro normativo chiaro per garantire il successo delle PPP. Il rapporto OECD (2015) mette in evidenza che la mancanza di competenze tecniche e capacità amministrative può ostacolare la buona riuscita dei progetti PPP, soprattutto nei paesi in via di sviluppo. A tal proposito, l'OECD raccomanda l'implementazione di "unità PPP" dedicate all'interno dei governi, con il compito di supervisionare e gestire questi pro-

<sup>1</sup> Il *Green Growth and Sustainable Development Forum* (GGSD Forum) è un'iniziativa dell'OCSE volta a creare uno spazio dedicato al dialogo multidisciplinare sulla crescita verde e lo sviluppo sostenibile. Il GGSD Forum riunisce esperti provenienti da diversi ambiti politici e discipline, facilitando lo scambio di conoscenze e identificando potenziali opportunità di interazione tra settori diversi. Il Forum si svolge sotto forma di conferenze annuali, ognuna focalizzata su un tema trasversale diverso legato allo sviluppo sostenibile e alla crescita verde. È aperto a stakeholder ed esperti provenienti dai comitati dell'OCSE, ministeri e agenzie governative, mondo accademico, imprese, società civile e altre organizzazioni internazionali. (<https://www.oecd.org/en/networks/green-growth-and-sustainable-development-forum.html>).

getti. Queste unità possono fungere da intermediari tra il governo e il settore privato, facilitando la negoziazione dei contratti e monitorando l'avanzamento dei progetti.

#### *1.5.4. Benefici, sfide globali e impatto delle nuove tecnologie*

Uno dei principali vantaggi delle PPP risiede nella capacità di mobilitare risorse private per finanziare progetti infrastrutturali di grandi dimensioni. Questo aspetto è particolarmente rilevante nei paesi in via di sviluppo, dove i bilanci pubblici spesso non riescono a coprire interamente i costi di costruzione e manutenzione delle infrastrutture critiche. Secondo un rapporto della *World Bank* (2018), le PPP possono svolgere un ruolo fondamentale nel colmare le lacune nei servizi pubblici essenziali, come l'accesso all'energia, all'acqua potabile e ai trasporti. L'allocazione delle risorse private per questi settori non solo consente di avviare nuovi progetti, ma permette anche ai governi di concentrarsi su altre priorità economiche e sociali.

Le PPP possono favorire l'innovazione e l'introduzione di competenze tecniche avanzate grazie al coinvolgimento del settore privato. Le aziende private, infatti, dispongono spesso di una maggiore esperienza nell'uso di tecnologie avanzate e di una gestione operativa più efficiente. Questo progetto ha non solo aumentato la capacità energetica del paese, ma ha anche contribuito alla riduzione della dipendenza dai combustibili fossili, supportando così una transizione verso fonti di energia rinnovabili e sostenibili.

Dal punto di vista economico, le PPP offrono ai governi l'opportunità di distribuire i costi dei progetti su un periodo di tempo più lungo, riducendo l'onere finanziario immediato sui bilanci pubblici. Questa struttura di finanziamento consente una gestione più flessibile delle risorse statali, permettendo allo stesso tempo l'avvio di progetti che sarebbero altrimenti irrealizzabili. Inoltre, condividendo i rischi con il settore privato, i governi possono mitigare l'esposizione a eventuali fallimenti dei progetti o a ritardi significativi nella consegna delle opere. Tuttavia, come evidenziato dall'OECD (2015), una corretta allocazione dei rischi è essenziale per evitare che il settore pubblico si trovi a dover sostenere la maggior parte delle perdite in caso di problemi nei progetti. La mancanza di una chiara definizione delle responsabilità può trasformarsi in un peso per le finanze pubbliche, soprattutto in progetti caratterizzati da elevata complessità tecnica e finanziaria.

Nonostante i numerosi benefici, le PPP non sono peraltro esenti da sfide e criticità. Tra queste principalmente sono da considerare, l'impatto delle

nuove tecnologie, i rischi legati alla dimensione economica-finanziaria ma anche alle insidie contrattuali ed alle capacità gestionali necessarie.

L'impatto delle nuove tecnologie sulle PPP risulta significativo e lascia presagire tanto opportunità quanto sfide. Con l'avvento di tecnologie digitali avanzate, come l'intelligenza artificiale, la blockchain, i big data e l'Internet of Things (IoT), le PPP stanno evolvendo in modi che migliorano l'efficienza, la trasparenza e la capacità di monitoraggio, ma che richiedono al tempo stesso anche nuove competenze e una maggiore attenzione nella gestione dei rischi tecnologici. Le tecnologie digitali offrono strumenti avanzati per ottimizzare l'uso delle risorse e migliorare l'efficienza nella gestione dei progetti di partnership. Ad esempio, l'IoT permette un monitoraggio in tempo reale delle infrastrutture e dei servizi, raccogliendo dati sui consumi energetici, sulle prestazioni delle attrezzature e sulla manutenzione necessaria; l'adozione di sensori e dispositivi intelligenti ha contribuito a ridurre i costi operativi e a migliorare la precisione nelle previsioni di manutenzione, garantendo un flusso continuo e affidabile dei servizi pubblici (Tolstolesova *et al.*, 2021).

La *blockchain* può avere un notevole impatto sulla trasparenza informativa delle PPP, trattandosi di progetti che richiedono un monitoraggio finanziario e contrattuale rigoroso. La blockchain permette la creazione di registri immutabili e distribuiti, riducendo il rischio di frodi e aumentando la fiducia reciproca tra le parti. Grazie alla tracciabilità della blockchain, sia gli attori pubblici sia quelli privati possono verificare le transazioni e gli accordi in modo trasparente e sicuro, migliorando la fiducia pubblica nei progetti di PPP. L'utilizzo dei big data e dell'analisi avanzata consente ai partner di raccogliere e analizzare una quantità senza precedenti di informazioni. Le tecnologie di data analytics offrono alle PPP la possibilità di individuare trend, predire domande future e adattare le strategie di gestione (ZarZar *et al.*, 2023). L'analisi dei dati demografici e di consumo consente di ottimizzare i servizi pubblici, come nei settori sanitari, attraverso l'adattamento delle risorse in base ai bisogni reali della popolazione. Di contro, le nuove tecnologie richiedono competenze avanzate e una costante riqualificazione del personale. La gestione di progetti tecnologicamente avanzati implica l'uso di competenze specialistiche sia per il settore pubblico sia per quello privato. evidenziano la necessità per le PPP di investire in formazione e aggiornamento, soprattutto per il personale pubblico che deve interagire con nuove piattaforme digitali e strumenti di analisi.

Quella delle capacità gestionali rappresenta una criticità da superare. Le PPP richiedono competenze tecniche, giuridiche e gestionali avanzate per negoziare contratti complessi e monitorare il progresso dei progetti in corso. Nei paesi in via di sviluppo, la carenza di queste competenze rappresenta uno

dei principali ostacoli al successo delle PPP. In risposta a questa sfida, la *World Bank* e l'OCSE hanno sviluppato diversi programmi di assistenza tecnica, volti ad aiutare i governi a rafforzare le loro capacità di gestione delle PPP, riducendo così il rischio di fallimenti e migliorando la qualità dei progetti finanziati tramite queste partnership (World Bank, 2017).

Occorre inoltre migliorare la gestione dei rischi, come anello debole del processo che, se non affrontato adeguatamente, può compromettere il successo dei progetti. Come sottolineato dalla *World Bank* (2017), se i contratti non vengono progettati in modo efficace, il settore pubblico rischia di farsi carico di una quota sproporzionata dei rischi finanziari e operativi, soprattutto nei casi di ritardi o di superamenti dei costi. Questo scenario si è verificato in diversi progetti infrastrutturali nei paesi a basso reddito, dove i governi sono stati costretti a intervenire per salvare progetti falliti, con gravi ripercussioni sui bilanci pubblici.

Un'altra sfida riguarda trasparenza e i rischi legati alla corruzione, che possono seriamente compromettere l'efficacia delle PPP. In molti paesi, l'assegnazione di contratti PPP non sempre avviene attraverso procedure competitive e trasparenti, il che può portare a inefficienze e a uno spreco significativo di risorse pubbliche. A tal proposito, l'OECD (2015) raccomanda che i governi adottino misure volte a garantire che i processi di gara siano equi e trasparenti, promuovendo la concorrenza e prevenendo pratiche corruttive. Solo attraverso un'accurata supervisione e una regolamentazione efficace è possibile evitare che gli interessi privati prevalgano sull'interesse pubblico.

## 2.

### I MODELLI MANAGERIALI E I PROFILI NORMATIVI

#### 2.1. La varietà dei modelli e la struttura delle PPP

Le PPP, nella loro definizione consolidata, vengono intese prevalentemente come forme di collaborazione tra il settore pubblico e quello privato con la finalità di finanziare, costruire e gestire infrastrutture e fornire servizi alla collettività (Akintoye *et al.*, 2002; Grimsey e Lewis, 2005; Hodge e Greve, 2007).

Nel corso degli anni, l'evoluzione delle PPP e dei suoi possibili modelli deve essere riferita ai diversi contesti geografici di riferimento ed alla loro alla legislazione, pur mantenendo una struttura di base analoga e dalle medesime implicazioni economiche e sociali. In generale, le PPP variano da strutture contrattuali semplici con specifiche responsabilità dei due partner a modelli più collaborativi e innestati con l'adozione di tecnologie e incentivi orientati alla sostenibilità (Esposito e Dicorato, 2020). Nascono sotto il grande ombrello delle iniziative guidate dall'utilizzo del *project financing* (o finanza di progetto) (PF) e da questo gradualmente devono distanziarsi per liberarsi da una fuorviante sovrapposizione (Engel *et al.*, 2008; Siemiatycki, 2012).

Le PPP si caratterizzano principalmente per una cooperazione tra settore pubblico e privato volta a finanziare, costruire e gestire infrastrutture e servizi pubblici. Nel corso degli anni, i modelli manageriali per le PPP si sono evoluti significativamente in base ai contesti geografici, alle normative di paese e di settore e alle esigenze economiche e sociali. A livello internazionale, i modelli variano da strutture contrattuali basate su responsabilità ben definite a forme più collaborative, che integrano innovazioni tecnologiche e criteri di sostenibilità.

Le PPP sono caratterizzate da *quattro* elementi fondamentali (Akintoye *et al.*, 2003; Broadbent e Laughlin; 2003; Yescombe 2011):

- un intento comune dei partner rivolto alla creazione di valore per la collettività;
- un accordo contrattuale chiaro che definisce i ruoli e le responsabilità;
- una condivisione del rischio ben bilanciata tra il settore pubblico e quello privato;
- ricompense finanziarie per la parte privata commisurate al raggiungimento di obiettivi prestabiliti.

Il settore pubblico è spesso chiamato a fornire le risorse iniziali o a trasferire beni pubblici alla *partnership*, mentre il settore privato porta e trasferisce le sue competenze nella gestione e si fa garante di una maggiore efficienza operativa. È convinzione comune che una PPP ben strutturata debba garantire che i rischi vengano allocati alle parti che sono meglio in grado di gestirli, minimizzando i costi complessivi e migliorando le prestazioni del progetto.

Il concetto di PPP viene trattato come qualcosa di più complesso di un semplice strumento contrattuale per la realizzazione di progetti infrastrutturali. Esso viene osservato a livello più ampio, come un fenomeno culturale e politico, dove il settore pubblico e quello privato lavorano insieme per uno scopo comune andando oltre il semplice trasferimento di rischio e mirando a una collaborazione più profonda e a lungo termine rispetto a un appalto tradizionale (Hodge e Greve, 2017). L'attivazione di una PPP, sin dal suo esordio, è vista come foriera di vantaggi tanto per le parti che avviano la collaborazione quanto per i soggetti ai quali sono destinati i risultati di tale collaborazione. Ecco perché occorre guardare alle PPP in una triplice prospettiva, della PA, del partner privato e dei destinatari. Possiamo dunque considerare le seguenti implicazioni positive che ne derivano:

- *una maggiore efficienza nell'utilizzo delle risorse*. Le PPP garantiscono una gestione più efficiente delle risorse poiché si presuppone che con il coinvolgimento di partner privati, le risorse finanziarie, manche quelle tecniche ed umane, vengano gestite in modo ottimale, riducendo sprechi e migliorando la qualità dei servizi erogati. Il vincolo di standard di prestazione e controllo dei costi posto ai privati partner dovrebbe potere consentire una massimizzazione dell'efficienza operativa e maggiori benefici offerti al pubblico;
- *una facilitazione nell'accesso a competenze e tecnologie avanzate altrimenti non disponibili*. Le PPP permettono alla PA di accedere a competenze tecniche e tecnologiche spesso non disponibili internamente. Le aziende private partner conferiscono nella partnership know-how specializzato e strumenti avanzati che migliorano la qualità

e la velocità di esecuzione dei progetti, particolarmente in settori come le infrastrutture intelligenti e la sanità digitale;

- *una riduzione del rischio per il settore pubblico.* La condivisione dei rischi è un elemento cruciale delle PPP e dal quale dipende il successo dell'iniziativa. Con un modello PPP, gran parte dei rischi operativi, finanziari e di costruzione viene trasferita al partner privato, che ha una maggiore capacità di gestione grazie alla sua esperienza, ma soprattutto che decide di giocare il rischio imprenditoriale in un'iniziativa di PPP. Ciò consente al settore pubblico di alleggerire il suo carico e di concentrarsi sul monitoraggio del progetto e sulla regolamentazione;
- *una maggiore qualità del servizio.* L'integrazione collaborativa con partner privati tende ad elevare la qualità dei servizi pubblici offerti. Il soggetto privato è solitamente sollecitato dalle condizioni contrattuali a mantenere standard elevati migliorando così il benessere della comunità;
- *un abbattimento dei costi di transazione.* Si presume che nella PPP possa essere convogliato un elevato numero di servizi da esternalizzare che vengono affidati in un solo momento ad un soggetto unico;
- *un'attrazione di investimenti privati e il riequilibrio di bilancio.* Le PPP consentono di attrarre capitali privati verso progetti pubblici, spesso difficili da finanziare con risorse pubbliche. Questo approccio agevola la realizzazione di progetti di lunga durata, come autostrade o ospedali, riducendo la pressione sul bilancio statale e in diversi casi offre la possibilità gestione *off-balance* dei progetti. L'allocazione dei rischi e degli investimenti verso il settore privato permette alla Pubblica Amministrazione (PA) di gestire i progetti al di fuori del proprio bilancio, riducendo l'impatto sulle finanze pubbliche e liberando risorse per altri interventi prioritari;
- *uno stimolo all'innovazione e alla fertilizzazione incrociata.* La combinazione delle competenze appartenenti al settore pubblico ed al settore privato promuove l'innovazione, grazie allo scambio di idee e soluzioni innovative. Le imprese private, grazie alla competizione, offrono soluzioni creative per ottimizzare processi e costi, vantaggi che ricadono sul settore pubblico e sulla collettività;
- *un incremento di opportunità occupazionali e sviluppo locale.* Le PPP creano posti di lavoro e promuovono lo sviluppo economico locale. La costruzione di infrastrutture e nuovi servizi genera occupazione e incrementa l'attrattività economica dell'area, favorendo ulteriori investimenti e benefici a lungo termine per l'intera comunità.

Uno dei primi passi per l'attivazione di una PPP è la realizzazione di una diagnosi settoriale approfondita, essenziale per comprendere appieno l'“ambiente” in cui la partnership dovrà operare (Yescombe, 2011). Questa diagnosi rappresenta un processo sistematico che consente di valutare e mappare lo stato attuale del settore, non solo in termini di performance attuali, ma anche per quanto riguarda le normative, l'assetto istituzionale e gli andamenti finanziari. In particolare, è necessario coprire quattro aree chiave (Grimsey e Lewis, 2007; Hodge e Greve, 2010; Farquharson *et al.*, 2011)

- *aspetti tecnici*. L'analisi tecnica fornisce informazioni dettagliate sulle infrastrutture esistenti e sulla capacità del settore di rispondere alla domanda futura;
- *aspetti legali*. Questo elemento valuta la compatibilità del quadro normativo con i requisiti di una PPP, garantendo la stabilità e la trasparenza contrattuale;
- *aspetti istituzionali*. Si concentra sulla capacità degli enti pubblici e privati di collaborare efficacemente, valutando la governance e le strutture decisionali;
- *aspetti finanziari*. La diagnosi finanziaria identifica le risorse disponibili e le opzioni di finanziamento per garantire la sostenibilità del progetto.

L'obiettivo primario di questa diagnosi è fornire una visione realistica delle sfide esistenti all'interno del settore e individuare le aree in cui una PPP può apportare miglioramenti significativi in termini di condizioni operative ed efficienza (Yescombe, 2011). La comprensione delle condizioni di partenza è ritenuta fondamentale per costruire una “mappa settoriale”, uno strumento che guida l'intero processo di implementazione della partnership, riducendo al minimo i rischi di fallimento dell'operazione e massimizzando l'impatto positivo (Grimsey e Lewis, 2007).

Normalmente richiede l'intervento di un gruppo di esperti multidisciplinari, che possono includere ingegneri, economisti, esperti legali e analisti finanziari. In alcuni casi, a causa della mancanza di dati completi, può essere utile concentrarsi su indicatori chiave che forniscono una visione globale del settore, piuttosto che raccogliere dati su ogni singolo aspetto. La diagnosi settoriale ha la funzione di condurre alla formulazione di una strategia settoriale chiara che delinea le attività e i passaggi necessari per la riforma e l'implementazione della PPP.

L'attuazione di una partnership pubblico-privata (PPP) richiede solitamente il coinvolgimento di un gruppo di esperti multidisciplinari, che può includere ingegneri, economisti, esperti legali e analisti finanziari. Questo approccio integrato è fondamentale per garantire che tutte le dimensioni della PPP siano con-

siderate e affrontate con competenze specifiche (Grimsey e Lewis, 2007). In alcuni casi, la mancanza di dati completi può ostacolare un'analisi dettagliata. Tuttavia, in queste circostanze, può essere utile concentrarsi su indicatori chiave che forniscono una visione globale del settore, piuttosto che raccogliere dati su ogni singolo aspetto (Farquharson *et al.*, 2011). L'analisi settoriale non solo contribuisce a comprendere lo stato attuale del settore, ma funge anche da guida per la formulazione di una strategia settoriale chiara, che delinea le attività e i passaggi necessari per la riforma e l'implementazione della PPP (Yescombe, 2011).

Gli aspetti tecnici costituiscono un elemento centrale nella diagnosi del settore, poiché riguardano la capacità esistente di gestire e mantenere le infrastrutture o i servizi oggetto della PPP. Il partner pubblico, infatti, deve valutare con attenzione i vincoli tecnici, l'efficienza operativa e la capacità del sistema di rispondere alle esigenze della collettività (World Bank, 2015). Questo passaggio è cruciale per individuare eventuali problemi operativi, che potrebbero derivare da una serie di fattori, quali la mancanza di investimenti, una pianificazione inadeguata, una scarsa manutenzione o la mancanza di competenze gestionali (Grimsey e Lewis, 2004). È altresì essenziale che gli investimenti in corso e quelli pianificati vengano catalogati con precisione, per capire quali risorse siano già disponibili e quali necessitino di essere incrementate (Yescombe, 2011).

Una parte significativa della diagnosi tecnica è costituita dall'analisi delle interconnessioni e delle dipendenze tra i vari elementi infrastrutturali. Le questioni tecniche, infatti, devono essere valutate con attenzione per garantire che la PPP possa essere progettata in modo tale da affrontare tutte le complessità tecniche del settore, ottimizzando così l'efficienza delle operazioni (Farquharson *et al.*, 2011).

La *capacità istituzionale* è un altro fattore critico per il successo di una PPP. Le istituzioni coinvolte devono disporre delle risorse, del personale qualificato e delle competenze necessarie per gestire il progetto in tutte le sue fasi, dalla pianificazione fino all'esecuzione e al monitoraggio. In alcuni casi, può risultare necessario creare nuovi centri o istituzioni sovraordinate, come unità di regolamentazione o di gestione del PPP, per garantire che i processi siano eseguiti in modo efficiente e trasparente (Hodge e Greve, 2010). Questo è accaduto solitamente a livello macro, nei singoli paesi che hanno promosso programmi politici sulle PPP. Una governance istituzionale solida è essenziale non solo per il successo iniziale della PPP, ma anche per la sua sostenibilità a lungo termine.

A livello di singolo progetto, un altro aspetto chiave è il coinvolgimento di un responsabile del progetto, cioè una figura chiave incaricata di guidare il processo e assicurare che la parte pubblica mantenga il proprio impegno. Il responsabile deve avere l'autorità e le competenze per affrontare eventuali

ostacoli burocratici o politici e garantire che il progetto rimanga allineato con gli obiettivi stabiliti.

L'analisi degli aspetti finanziari è fondamentale per valutare la sostenibilità del progetto. Questo include l'esame della situazione finanziaria attuale del settore e la valutazione delle tariffe esistenti, dei costi operativi e delle necessità di investimento nell'ambito in cui l'operazione va condotta. Per attrarre investitori privati, la PA deve garantire che il progetto sia economicamente vantaggioso, stabilendo tariffe adeguate e fornendo, se necessario, supporto finanziario sotto forma di sussidi o contributi agli investimenti. A tal riguardo si rende necessaria l'adozione di un modello finanziario, che normalmente simula i flussi di cassa del progetto sotto diversi scenari con analisi di sensitività. Il modello consente ai decisori di valutare l'impatto di diversi livelli tariffari, le strategie di finanziamento e i rischi associati al progetto. Si rivela dunque uno strumento essenziale per determinare la fattibilità del PPP e per attrarre potenziali investitori, in particolare in quei casi in cui la partnership adotta formule come la finanza di progetto.

Il coinvolgimento degli stakeholder è cruciale per il successo di una PPP. Gli stakeholder, che includono per esempio altri soggetti istituzionali pubblici, i cittadini, i fornitori di servizi e i dipendenti, devono essere coinvolti fin dalle prime fasi del progetto per garantire che le loro preoccupazioni e aspettative vengano adeguatamente considerate (Yescombe, 2011). Un dialogo aperto tra tutte le parti interessate non solo aiuta a ridurre i conflitti, ma anche ad assicurare la sostenibilità del progetto, promuovendo una visione comune degli obiettivi da raggiungere (Grimsey e Lewis, 2007). Un processo di consultazione ben gestito, in cui gli stakeholder sono ascoltati e informati, può inoltre contribuire a prevenire resistenze future e a creare un ampio consenso attorno al progetto. In effetti, diversi studi hanno dimostrato che l'assenza di un coinvolgimento adeguato degli stakeholder può portare a ritardi, costi aggiuntivi e, in alcuni casi, al fallimento del progetto (World Bank, 2015). La consultazione può avvenire attraverso varie modalità e strumenti, come ricerche d'opinione, focus group o incontri pubblici, e può essere utilizzata per raccogliere *feedback* sulle proposte di progetto, informare il pubblico e promuovere la trasparenza. Coinvolgere gli stakeholder aumenta la credibilità del progetto e può portare a soluzioni innovative per affrontare le sfide operative.

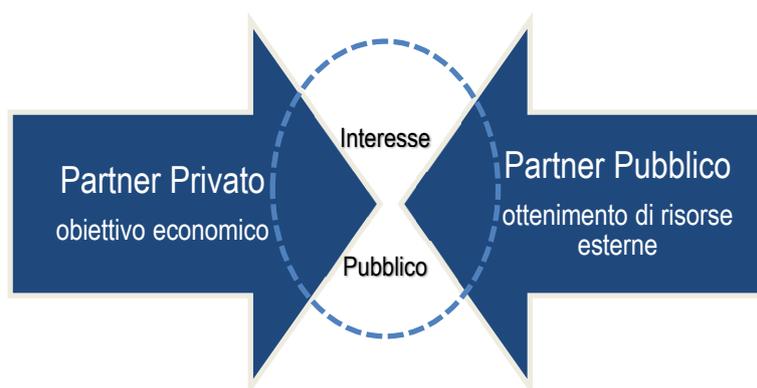
In base a quanto argomentato, il risultato della diagnosi settoriale, in definitiva, è la creazione insieme di una strategia chiara e di una mappa che delineano le attività necessarie per implementare la PPP. La strategia deve essere specifica, realistica e mirata a risolvere i vincoli identificati durante la diagnosi.

### 2.1.1. I modelli di PPP

La definizione di PPP conduce a una multiformità e varietà di modelli gestionali, talvolta anche sperimentali non sempre legati ad una forma di finanziamento ma senz'altro ancorati ad un contenuto economico con attese di diversa natura. Occorre guardare alle PPP sempre da due angoli di visuale, quello pubblico e quello privato, poiché pur nella collaborazione finalizzata allo svolgimento di un'attività comune, i partner opereranno in base alle rispettive finalità istituzionali.

Il soggetto privato entra in una partnership con il proprio modello di business al fine di perseguire principalmente un obiettivo economico, il soggetto pubblico ricorre ad una partnership per avvalersi di un supporto in termini di risorse finanziarie, tecniche e umane, al fine di perseguire un interesse pubblico che diventa sovrastante in tutta l'operazione progettuale (Figura 2.1).

Figura 2.1 –PPP e interesse pubblico



Fonte: nostra elaborazione

La scelta del modello più adatto dipende da una serie di fattori, tra cui l'oggetto della partnership, la disponibilità di risorse del partner pubblico, il livello di rischio che si intende trasferire al settore privato, la durata del contratto, la proprietà degli *asset* e il tipo di remunerazione attesa. Qui di seguito si procede con un'analisi di talune possibili opzioni riconosciute come modelli contrattuali di una PPP). In letteratura e nella pratica esistono di fatto diversi modelli di PPP che possono utilizzare soluzioni finanziarie differenti ovvero il *PF*, il *leasing finanziario* e il *finanziamento strutturato* (Amatucci e Vecchi, 2009).

Come si può osservare nella Figura 3.2 tutti i modelli all'interno del rettangolo tratteggiato contemplano l'utilizzo di un meccanismo finanziario che coinvolge il privato in maniera differente. Quelli fuori dal rettangolo tratteggiato sono invece di altra natura (Grimsey e Lewis, 2004; Amatucci e Vecchi, 2009).

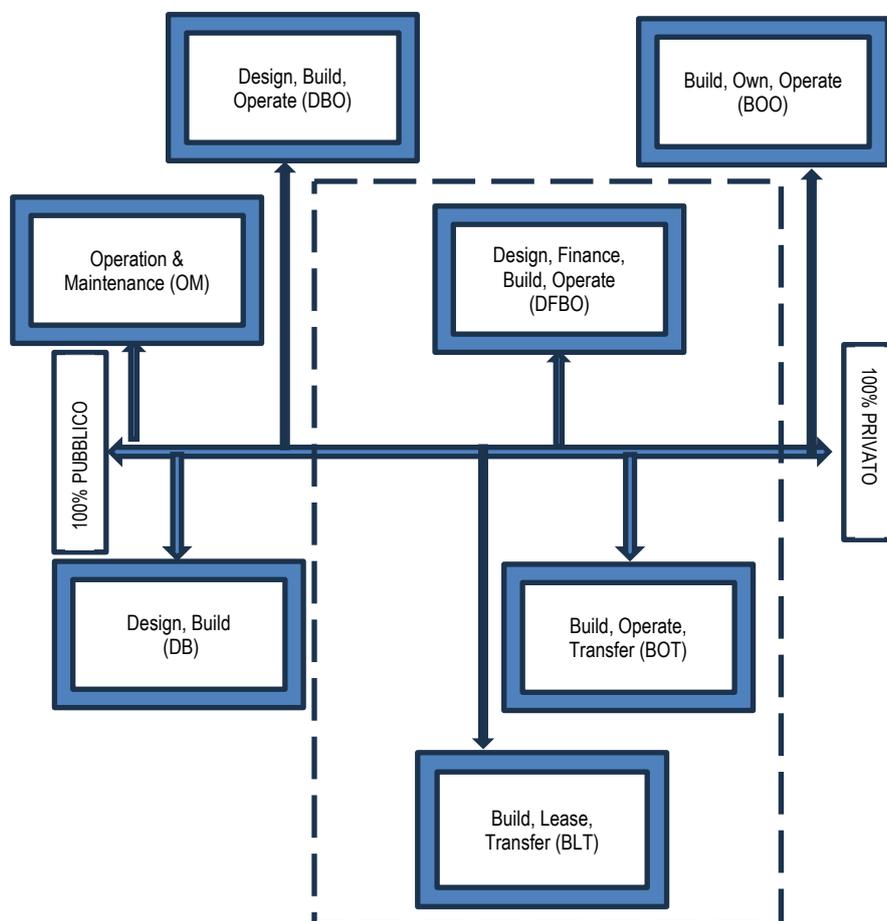
I modelli *BOT*, *DBFO* e *BLT* sono quelli connessi all'utilizzo di uno strumento finanziario esterno ovvero con capitali privati e prevedono solitamente un importante trasferimento del rischio

Il modello *Build, Operate and Transfer* (BOT) (Costruisci, Gestisci e Trasferisci) affida all'operatore privato la responsabilità di progettazione, finanziamento, costruzione e gestione dell'opera per un periodo di tempo definito. I ricavi provenienti dagli utenti contribuiscono alla copertura dei costi operativi e del capitale investito. Alla fine del contratto, l'opera viene trasferita alla pubblica amministrazione. È previsto il finanziamento privato e il totale rischio a carico dell'operatore privato, ma con la possibilità di generare ricavi dagli utenti del servizio. Il modello) è ampiamente utilizzato per progetti di infrastrutture, come aeroporti, strade e impianti energetici la cui tariffazione ricade direttamente sull'utenza. Si tratta appunto di contratti *financially free standing* anche se poi è di mostrati che spesso anche questo genere di operazione rivelano un fabbisogno finanziario a copertura del quale deve intervenire il soggetto pubblico o preventivamente o nel supporto alla gestione (Vecchi, 2012).

Una variante è il *Design-Build-Finance-Operate* (DBFO), in cui il settore privato è responsabile dell'intero ciclo di vita del progetto, dalla progettazione alla costruzione, fino alla gestione operativa e al finanziamento (Roumboutsos, 2015). Questo modello è stato particolarmente diffuso nel Regno Unito, soprattutto nel contesto della *Private Finance Initiative* in UK. Il modello DBFO è congegnato per ridurre i rischi per il settore pubblico, in quanto il privato si occupa anche della manutenzione e gestione del progetto, ma può presentare svantaggi se i contratti non sono ben strutturati, causando costi eccessivi per il pubblico a lungo termine. Si tratta di opere la cui tariffazione, anche tramite le *shadow toll* ricade sul soggetto pubblico.

Nel modello *Build, Lease and Transfer* (Costruisci, Prendi in Leasing e Trasferisci), un gruppo di operatori privati finanzia, costruisce e mantiene un'opera pubblica, con un contratto di leasing a lungo termine. Alla fine del periodo di leasing, l'opera viene trasferita in piena proprietà all'amministrazione. Il finanziamento è privato con l'uso del *leasing immobiliare*. Il rischio di costruzione e gestione fino al trasferimento dell'opera al pubblico è a carico del privato

Fig. 2.2 – Modelli di PPP con e senza finanziamento esterno



Fonte: Vecchi, 2012

Il modello *Design & Build* (Progetta e Costruisci) è uno dei più semplici. In questo caso, l'operatore privato si occupa della progettazione e della costruzione di un'opera pubblica, ma il finanziamento è a carico dell'amministrazione pubblica. Questo tipo di contratto viene spesso chiamato "appalto integrato chiavi in mano", poiché l'operatore privato fornisce il progetto completato all'amministrazione. È previsto un finanziamento pubblico ed il rischio del privato è limitato alla progettazione e alla costruzione, escludendo quello finanziario o gestionale.

Nel modello *Operation & Maintenance* (Gestione e Manutenzione), il privato è responsabile solo della gestione operativa di un servizio pubblico, mentre il governo mantiene la proprietà e la responsabilità delle infrastrutture. Questo tipo di contratto è comunemente usato per servizi come la manutenzione stradale o la gestione di reti idriche. Il Finanziamento è interamente pubblico e il privato assume il rischio operativo, mentre la PA rimane responsabile del rischio legato alla proprietà delle infrastrutture. I contratti di gestione espandono i servizi da affidare al settore privato, includendo la gestione e l'operatività complessiva di un servizio pubblico.

Questo tipo di contratto consente di migliorare l'efficienza gestionale, senza tuttavia richiedere al partner privato di finanziare nuovi investimenti infrastrutturali.

Nel modello *Design, Build & Operate* (Progetta, Costruisci e Gestisci), l'operatore privato si occupa sia della progettazione che della costruzione dell'infrastruttura, ma anche della gestione operativa del servizio correlato. Il finanziamento dell'opera rimane però a carico dell'amministrazione pubblica e l'operatore privato si assume il rischio di progettazione, costruzione e gestione, mentre il rischio finanziario è a carico dell'amministrazione.

Il modello *Build, Own, Operate* (Costruisci, Mantieni la proprietà e Gestisci) è una variante che implica che l'entità privata costruisca, sia proprietaria e gestisca l'infrastruttura o il servizio per l'intera durata del progetto o in modo permanente. In questo schema, la proprietà dell'infrastruttura resta al soggetto privato per tutta la vita utile dell'opera, senza un trasferimento della proprietà al settore pubblico, come accade in altri modelli di PPP

Ciascuno dei modelli contrattuali esaminati presenta una diversa ripartizione dei rischi e delle responsabilità tra il settore pubblico e quello privato. A seconda del tipo di infrastruttura e delle condizioni economiche del progetto, le PA possono optare per modelli in cui l'operatore privato si assume solo responsabilità operative oppure per modelli in cui il privato si assume rischi maggiori, inclusi quelli finanziari e gestionali. La scelta del modello dipende spesso dalla capacità del progetto di generare ricavi sufficienti per garantire un ritorno sugli investimenti per il partner privato.

### 2.1.2. Altri modelli di PPP

Altri modelli capaci di configurare una PPP presentano una minore complessità.

I *contratti di servizio* rappresentano la forma più semplice di PPP e coinvolgono il trasferimento di uno o più servizi specifici al settore privato per

un periodo limitato, solitamente tra 1 e 3 anni. In questo tipo di accordo, il settore pubblico rimane il principale fornitore di infrastrutture, mentre il partner privata gestisce solo alcuni aspetti operativi. Il vantaggio principale di questo tipo di contratto è che permette al governo di beneficiare dell'efficienza operativa del settore privato senza trasferire la proprietà degli asset e mantenendo il pieno controllo. Solitamente questo tipo partnership è l'esito di una strategia di esternalizzazione e di *contracting-out* (Padovani, 2004; Meneguzzo, 2003). Tuttavia, essendo contratti a breve termine, non sono adatti se l'obiettivo è attrarre investimenti significativi.

I *contratti di locazione* prevedono che il settore privato gestisca l'operatività dei servizi e raccolga le entrate dai consumatori, mentre il soggetto pubblico mantiene la proprietà delle infrastrutture e si occupa degli investimenti. Questi contratti sono più complessi rispetto ai contratti di gestione, poiché trasferiscono una parte del rischio commerciale al settore privato e, nella locazione, l'operatore privato trattiene una percentuale delle entrate. Questi accordi sono più adatti in situazioni in cui le infrastrutture esistenti sono già ben sviluppate e richiedono solo un miglioramento operativo.

Le *concessioni* sono una delle forme più complete di PPP e trasferiscono al settore privato sia la responsabilità operativa che quella degli investimenti. In una concessione, la PA concede al partner privato il diritto di gestire un servizio e di recuperare gli investimenti attraverso le tariffe pagate dai consumatori. Questi contratti possono durare diversi decenni e sono adatti a progetti di grande scala, come la gestione di reti idriche, di autostrade, di ospedali. Il rischio principale per l'operatore privato in una concessione è legato alla capacità di recuperare gli investimenti attraverso le tariffe, il che implica che il contesto regolatorio e tariffario deve essere chiaro e stabile. Un altro modello diffuso è quello concessorio, in cui il settore pubblico concede a un privato il diritto di costruire e gestire un'infrastruttura o fornire un servizio per un periodo di tempo prestabilito. A differenza del BOT o del DBFO, in cui il controllo ritorna al pubblico al termine del contratto, il modello concessorio può includere il pagamento di canoni d'uso direttamente dagli utenti finali (De Lemos *et al.*, 2004). Questo approccio è utilizzato in progetti di trasporti e telecomunicazioni, dove il settore privato può generare entrate dalle tariffe imposte agli utenti.

In Europa, questo modello ha trovato ampio utilizzo nelle autostrade e nei trasporti urbani, permettendo al settore privato di finanziare infrastrutture che altrimenti non sarebbero state possibili con le sole risorse pubbliche. Tuttavia, una delle principali sfide di questo modello riguarda la regolamentazione delle tariffe, che devono essere sufficientemente basse per garantire

l'accessibilità dei servizi, ma abbastanza elevate da rendere sostenibile l'investimento privato (Gatti, 2023).

Le *joint ventures* coinvolgono una partnership tra il settore pubblico e privato, in cui entrambe le parti condividono la proprietà degli asset e le responsabilità operative. Questo tipo di accordo è spesso utilizzato in settori in cui il governo desidera mantenere un certo controllo, ma allo stesso tempo beneficiare dell'efficienza e delle competenze del settore privato. Le *joint ventures* sono complesse da negoziare e richiedono una chiara definizione dei ruoli e delle responsabilità di ciascuna parte per evitare conflitti futuri.

Un'altra opzione menzionata nel capitolo è quella dei *contratti ibridi*, che combinano elementi di diverse tipologie di PPP per rispondere meglio alle esigenze locali. Un esempio riportato riguarda un contratto di gestione in Giordania, dove il pagamento del bonus al contractor era legato al miglioramento delle prestazioni dell'utility, trasferendo in questo modo una parte del rischio operativo al settore privato. Questo tipo di contratto, definito come "management contract plus", incorpora elementi di condivisione del rischio tipici di modelli più complessi come le concessioni o il BOT.

Infine, un altro modello importante per le PPP è quello dei *Performance-Based Contracts* (PBC), che si concentra sulla misurazione e la remunerazione delle prestazioni. Questo modello è utilizzato soprattutto nel settore delle infrastrutture e dei servizi pubblici, come la manutenzione stradale e la gestione delle risorse idriche, dove il pagamento è legato al raggiungimento di specifici obiettivi di performance piuttosto che alla semplice realizzazione fisica del progetto (Matos e Lopes, 2013).

I PBC promuovono una maggiore responsabilità da parte del settore privato, che è incentivato a ottimizzare le operazioni per massimizzare il rendimento. Tuttavia, la complessità nella definizione dei criteri di performance può rappresentare un ostacolo alla diffusione di questo modello, in particolare nei contesti dove le condizioni operative sono soggette a cambiamenti imprevisti.

### 2.1.3. *Il project financing*

Uno spazio apposito in questa sede è dedicato al modello in cui è presente l'utilizzo del PF che rappresenta uno strumento chiave per finanziare progetti di infrastrutture attraverso la collaborazione tra enti pubblici e soggetti privati su iniziativa di questi ultimi.

Il PF è "un'operazione di finanziamento di una specifica iniziativa economica realizzata tramite un'entità costituita *ad hoc* in cui i flussi di cassa

derivanti dalla gestione rappresentano la fonte primaria per la copertura del servizio del debito” (Nevitt e Fabozzi, 2000). Questo meccanismo finanziario consente a un soggetto privato di partecipare come partner in un progetto infrastrutturale, contribuendo al suo finanziamento. I costi iniziali dell’opera vengono sostenuti dal partner privato, il quale recupera l’investimento attraverso i ricavi generati direttamente dal progetto stesso. Tale approccio rende il finanziamento autosufficiente, poiché il flusso di entrate proveniente dalla gestione dell’opera consente di coprire le spese e garantire la sostenibilità dell’iniziativa.

Sebbene il PF e la PPP siano concetti strettamente legati, essi presentano differenze concettuali. Anche le previsioni normative (in Italia hanno trovato un nuovo assetto nell’ultima versione del Codice dei Contratti Pubblici) non sono state sempre chiare in proposito e le caratteristiche dello strumento si sono rivelate ed affinate progressivamente.

Il PF si concentra prevalentemente sul meccanismo di finanziamento di un progetto, utilizzando una *special purpose vehicle* (società veicolo *ad hoc*) che si sostiene autonomamente tramite i flussi di cassa generati dal progetto stesso. La PPP, dal canto suo, si occupa di impostare la relazione tra soggetto pubblico e soggetto privato, stabilendone opportunità e limiti, esigendo una forma contrattuale più complessa e prevedendo la concretizzazione della collaborazione con le responsabilità dei due partner oltre il mero meccanismo finanziario, per la progettazione, realizzazione e gestione di infrastrutture o servizi pubblici.

La differenza principale risiede nell’ampiezza dell’approccio e fa leva sulla stessa definizione. Il PF è uno strumento prevalentemente finanziario, mentre il PPP è un modello contrattuale (e non solo) che può includere il PF come uno dei metodi per finanziare i progetti.

Per comprendere meglio il rapporto tra PPP e PF si può affermare che mentre il PF si può consolidare e per potere generare i suoi effetti ha bisogno di una PPP, una PPP per potersi manifestare non sempre utilizza il PF (Vecchi e Hellowell, 2018). Il PF si articola in diverse fasi che possono scandire la partnership che nel frattempo viene a profilarsi, ed ognuna di queste fasi svolge un ruolo cruciale nel successo dell’operazione:

- *identificazione del progetto*. Questa fase prevede la valutazione delle necessità pubbliche e la definizione degli obiettivi del progetto. Si stabiliscono i rischi e i benefici per entrambe le parti coinvolte;
- *strutturazione del progetto*. Durante questa fase, il promotore del progetto pianifica nei dettagli l’esecuzione, le tempistiche e il piano finanziario, garantendo che i flussi di cassa futuri siano sufficienti per coprire i costi e ripagare i finanziamenti ottenuti;

- *finanziamento e accordi contrattuali*: Una volta definito il progetto, si negoziano i finanziamenti con banche e investitori. Il rischio viene trasferito ai finanziatori, che ricevono garanzie sui flussi di cassa futuri;
- *costruzione e gestione operativa*. In questa fase, l'infrastruttura viene costruita e il partner privato inizia a gestire il progetto, assicurando che i flussi finanziari siano conformi alle previsioni;
- *chiusura del progetto*. Una volta completato il progetto, viene condotta una revisione finale per valutare la riuscita finanziaria e operativa, garantendo che gli obiettivi siano stati raggiunti e che i debiti siano stati coperti.

### 2.1.3.1. Gli attori

Nel PF i vari attori collaborano all'interno di uno schema articolato per rendere possibile l'implementazione e la sostenibilità economico-finanziaria di un progetto complesso. Qui di seguito si dà una descrizione dei principali partecipanti con i rispettivi ruoli e le attività che pongono in essere.

Con i *project sponsor* si intendono normalmente quelle imprese private (e in alcuni casi anche le stesse amministrazioni pubbliche) che, identificando un'opportunità di investimento, promuovono il progetto e, una volta attivato il progetto costituiscono la società veicolo (SPV) destinata a svilupparlo. Il capitale di rischio da loro conferito è essenziale per sostenere le fasi iniziali di analisi e pianificazione, incrementando così la bancabilità dell'iniziativa.

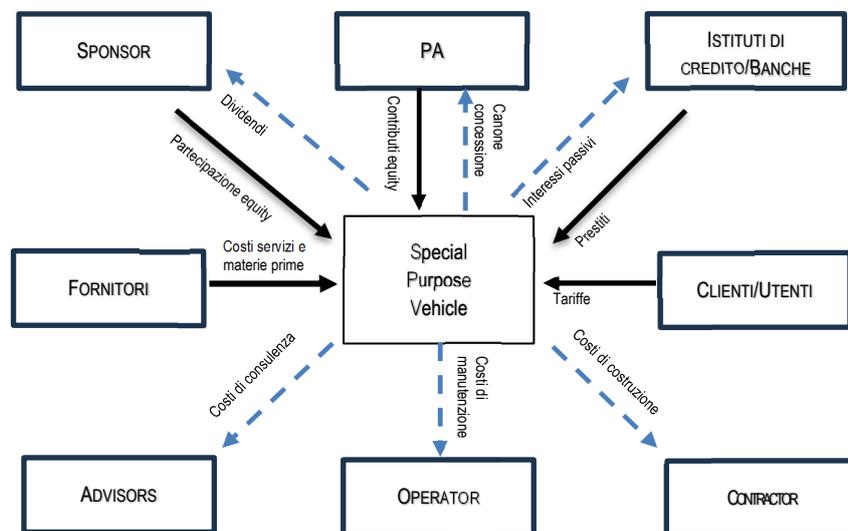
La *Special Purpose Vehicle* (SPV) è una società creata appositamente per la gestione esclusiva del progetto. Rappresenta un soggetto giuridico separato dallo sponsor, consentendo così una netta distinzione patrimoniale e finanziaria che per definizione caratterizza il PF. La costituzione di una SPV riduce i rischi per lo sponsor e agevola il controllo dei finanziatori sui flussi generati dal progetto, proteggendo i beni dello sponsor in caso di fallimento. Gli istituti finanziari e le banche sono quei soggetti che forniscono il capitale di debito per il progetto tramite finanziamenti bancari o obbligazioni<sup>1</sup>, stabilendo accordi in base alla natura del progetto e al profilo di rischio. Essi sono cruciali per assicurare le risorse necessarie per le operazioni di lungo termine e il loro coinvolgimento spesso impone vincoli e controlli sulle attività dell'SPV. Il *contractor* è il costruttore è incaricato della realizzazione

<sup>1</sup> La situazione è analoga a quella del PF ma con una diversa struttura finanziaria nel caso in cui si utilizzi il leasing, come nel caso BLT.

dell'infrastruttura o dell'impianto. Assumendosi la responsabilità dell'appalto, il contractor si impegna a completare l'opera nel rispetto degli standard e dei tempi stabiliti, coprendo eventuali rischi legati alla costruzione. L'*operator* è il gestore che interviene dopo la fase di costruzione, ed è il responsabile della manutenzione e dello sfruttamento economico del progetto. Garantisce la generazione di ricavi essenziali per coprire i costi d'investimento e finanziamento, favorendo la sostenibilità economica nel lungo periodo.

Gli *advisor* sono invece i consulenti esterni ovvero quei professionisti indipendenti che forniscono competenze specifiche, come la preparazione di studi di fattibilità o di finanziabilità e la redazione del business plan. I consulenti supportano lo sviluppo strategico e finanziario del progetto, agevolando decisioni informate e strutturazioni complesse. Infine. I *fornitori* che offrono beni e servizi necessari per il progetto, stipulando contratti vincolanti con l'SPV ed assicurando la disponibilità delle risorse essenziali per la costruzione e la messa in opera dell'iniziativa, ed i *clienti/utenti* ovvero gli acquirenti dei servizi o prodotti del progetto giocano un ruolo chiave nella generazione dei flussi di ricavi che alimentano il rimborso. Questa sinergia tra attori diversi consente la realizzazione di progetti su larga scala, gestendo in modo efficace i rischi e assicurando una solida base finanziaria (Figura 2.3).

Fig. 2.3 – Attori e relazioni



Tra tutti indubbiamente il ruolo focale è rivestito dalla SPV che entra in gioco tra la fase 3 e la fase 4. La SPV rappresenta un elemento chiave all'interno delle PPP basati sul PF o su formule analoghe, essendo costituita per isolare i rischi e facilitare il finanziamento e la gestione di progetti complessi. Una SPV è una entità giuridica creata appositamente per un singolo progetto infrastrutturale, come la costruzione di ospedali, scuole o altre infrastrutture di pubblica utilità (Yescombe, 2011). La sua struttura permette di ridurre i rischi che gravano sugli azionisti (solitamente un consorzio di imprese private), proteggendo le altre attività delle società madri dal fallimento o dalle problematiche che potrebbero sorgere durante l'esecuzione del progetto (Grimsey e Lewis, 2005). Una delle funzioni più importanti della SPV è quella di garantire la gestione operativa e finanziaria del progetto. In particolare, la SPV è l'entità che firma il contratto di PPP con l'amministrazione pubblica e si assume tutte le responsabilità relative alla costruzione, gestione e manutenzione delle infrastrutture. Tale configurazione permette al settore pubblico di trasferire parte dei rischi operativi e finanziari al privato (Sainati *et al.*, 2020).

Un aspetto cruciale è la struttura finanziaria della SPV, che si basa su una combinazione di capitale proprio e debito. Uno degli elementi distintivi delle PPP che utilizzano SPV è il cosiddetto finanziamento senza ricorso (non-recourse financing), che limita la possibilità per i creditori di rivalersi sugli asset delle imprese madri in caso di insolvenza. I creditori possono rivalersi solo sugli asset e sui flussi di cassa generati dal progetto, non sugli altri beni degli azionisti. Questo rende la SPV una struttura attrattiva per i finanziatori, poiché consente una gestione più sicura dei rischi associati ai progetti di grandi dimensioni (Yescombe, 2011). Tra le ragioni principali per l'utilizzo di una SPV v'è la sua capacità di allocare e gestire i rischi tra il settore pubblico e quello privato. Nei contratti di PPP, i rischi di costruzione, operazione e finanziamento, com'è noto, sono generalmente trasferiti alla SPV, che ne assume la responsabilità in base alla propria capacità di gestirli. Questo processo permette di bilanciare i rischi in modo che ciascuna parte si occupi degli aspetti che è più in grado di controllare, riducendo così l'esposizione complessiva del progetto a fallimenti o inefficienze (Grimsey e Lewis, 2005). Va ricordato peraltro che la SPV, al di là delle garanzie che deve fornire dal punto di vista legale, resta il motore finanziario e gestionale dell'operazione.

Finanziariamente ha anche la possibilità di emettere delle obbligazioni (*project bond*) che possano sostenere l'operazione, sia nella fase della costruzione sia nella fase di gestione. Il *project bond* rappresenta uno strumento finanziario di tipo privatistico, pensato per facilitare il finanziamento di infrastrutture e gestire i rischi legati alle diverse fasi del progetto. A differenza degli strumenti tradizionali, che prevedono il rimborso delle obbligazioni at-

traverso i flussi di cassa generati dall'opera, una volta completata (come pedaggi o canoni), il *project bond* permette di coprire il periodo iniziale in cui il progetto non ha ancora prodotto entrate. Ad esempio, nel caso italiano i *project bond* hanno trovato una collocazione anche nel recente Codice degli Appalti, a fronte delle garanzie pubbliche per coprire gli strumenti di debito emessi nella fase di costruzione. Questa possibilità rende più attrattivi i *project bond* per gli investitori, permettendo al concessionario di ottenere finanziamenti anche per la copertura dei costi iniziali.

La *governance* della SPV è tipicamente composta da un'aggregazione di diversi soggetti imprenditoriali privati, come società di costruzione, gestori di servizi e finanziatori, ciascuno dei quali detiene una quota di capitale sociale proporzionale al proprio contributo al progetto. Ciascun azionista ha diritti e responsabilità che variano in base al ruolo che svolge all'interno del progetto, con una netta divisione tra le responsabilità operative e quelle finanziarie (Sainati *et al.*, 2020). Il sistema di *governance* è spesso progettato per garantire trasparenza e responsabilità, con audit regolari e una chiara suddivisione delle competenze, necessarie per mantenere i flussi finanziari stabili e rispettare le tempistiche contrattuali.

Una volta che l'infrastruttura è operativa, la SPV inizia a generare flussi di cassa attraverso tariffe per l'utilizzo del servizio da parte degli utenti o da pagamenti periodici del partner pubblico. Questi flussi vengono utilizzati per coprire le spese operative, rimborsare il debito e distribuire dividendi agli azionisti. La capacità di gestire efficacemente questi flussi di cassa è essenziale per il successo del progetto e per la soddisfazione delle parti coinvolte (Yescombe, 2011).

Uno dei vantaggi più significativi dell'uso della SPV nei PPP è la sua capacità di isolare i rischi specifici del progetto e di attirare finanziamenti più strutturati e favorevoli. Ciò è particolarmente importante per progetti infrastrutturali su larga scala, dove l'allocazione del rischio e la capacità di accedere a finanziamenti a lungo termine giocano un ruolo cruciale nel determinare il successo del progetto (Grimsey e Lewis, 2005). Tuttavia, la creazione e gestione di una SPV comporta anche costi aggiuntivi, in termini di *governance*, audit e monitoraggio. Inoltre, la complessità contrattuale dei PPP che coinvolgono SPV richiede competenze legali e gestionali altamente specializzate per garantire il rispetto degli obblighi contrattuali e la sostenibilità a lungo termine del progetto (Sainati *et al.*, 2020).

Nella logica che accompagna il modello, l'altro elemento su cui concentrare l'attenzione è il *Piano Economico-Finanziario* (PEF) essendo lo strumento attraverso il quale viene valutata la sostenibilità di un progetto finanziato con il PF. Esso contiene proiezioni dettagliate dei costi di investimento,

dei ricavi attesi e della struttura del capitale. Il PEF permette di analizzare la convenienza economica del progetto, tenendo in considerazione indicatori chiave come (Amatucci, 2009). Il PEF, inoltre, garantisce che i flussi di cassa generati dall'opera siano sufficienti a coprire i costi operativi e il rimborso del debito, assicurando la sostenibilità finanziaria del progetto.

Il PEF è un insieme di studi e analisi volto a una valutazione preventiva della fattibilità finanziaria del progetto. Tale piano fornisce un'ipotesi dettagliata sui metodi per reperire i fondi necessari al sostegno dell'iniziativa. Il piano deve includere:

- l'indicazione dei presupposti e delle condizioni che determinano l'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della gestione collegata;
- la quota annuale di ammortamento degli investimenti;
- il valore residuo al netto degli ammortamenti annuali;
- l'eventuale valore residuo degli investimenti non ammortizzati alla fine della concessione;
- la dimostrazione della disponibilità delle risorse finanziarie per coprire il costo dell'investimento.

Una condizione fondamentale è che il PEF sia asseverato da un istituto di credito. Il piano sintetizza tutte le possibilità del progetto di rispondere alle aspettative sia dei promotori, interessati a un ritorno economico che soddisfi il capitale di rischio investito, sia dei finanziatori, che pongono l'attenzione sulla possibilità di rimborso del debito. Per questo, il piano deve dimostrare:

- che il flusso attualizzato dei ricavi è sufficiente a coprire i costi di realizzazione e gestione dell'impianto;
- che i flussi di cassa generati consentono di far fronte agli esborsi monetari relativi alla costruzione e al funzionamento dell'impianto.

Il PEF ha l'obiettivo principale di stimare:

- la redditività attesa dell'investimento per gli azionisti;
- il fabbisogno finanziario in termini di importo e caratteristiche;
- la capacità di indebitamento del progetto.

Nella predisposizione del PEF, devono essere innanzitutto identificare le ipotesi di base da cui elaborare gli schemi di *Conto economico* e *Stato patrimoniale previsionale*, nonché il calcolo dei flussi di cassa generati dall'investimento. I principali dati input che devono essere considerati sono i seguenti:

- *investimenti e manutenzioni straordinarie*. È necessario quantificare gli investimenti per l'avvio dell'iniziativa di PF, distinguendo tra investimenti diretti (come il costo di costruzione, acquisto del terreno, oneri accessori e di manutenzione straordinaria) e investimenti indiretti (come IVA, costi per garanzie e polizze assicurative, interessi capitalizzati, e commissioni per advisor e arranger);
- *contributi pubblici*. Considerare eventuali contributi pubblici che, se disponibili, possono contribuire a ridurre il costo complessivo del progetto;
- *ricavi operativi*. Determinare i ricavi dell'esercizio in base alle tipologie di beni e servizi offerti, come risultante dell'analisi della domanda attuale e potenziale;
- *costi di gestione*. Questi costi variano in funzione delle modalità di gestione dell'impianto. Se la gestione è interna alla società di progetto, si considerano tutti i costi operativi (personale, acquisti, manutenzione ordinaria, assicurazioni, costi per beni di terzi, e spese generali). Se la gestione è esternalizzata, il costo principale è la commissione pagata all'operatore esterno;
- *ammortamenti*. Definizione del piano di ammortamento per l'investimento iniziale e altri oneri capitalizzati;
- *imposte*. Valutare l'impatto fiscale in relazione alle imposte dirette) e indirette;
- *capitale circolante netto*. L'analisi considera variabili come tempi medi di incasso e pagamento e il tasso di rotazione del magazzino;
- *fonti di copertura del fabbisogno*. Distinzione tra debito, capitale di rischio e altre risorse proprie. In genere, gli sponsor mirano a minimizzare il capitale di rischio e a posticiparne il versamento, benché questo sia necessario per la credibilità dell'iniziativa;
- *debt service reserve*. Accantonamento richiesto dai finanziatori, generalmente proporzionato a un certo numero di mesi di servizio del debito.

Una volta identificati i dati di input, si procede alla redazione dei bilanci previsionali per il periodo pianificato, seguendo questi passaggi:

- redigere il conto economico fino a ottenere il reddito operativo;
- redigere lo stato patrimoniale evidenziando impieghi di capitale e fabbisogno finanziario;
- quantificare le fonti di copertura a medio/lungo termine (capitale di rischio, debito, contributi pubblici) e calcolare gli oneri finanziari;
- costruire il budget di cassa mensile e determinare il debito bancario a breve termine e i relativi oneri;

- calcolare le imposte e i debiti tributari e completare il Conto Economico e lo Stato Patrimoniale.

Il PF deve essere comunque visto da due angoli di visuale che non sempre trovano la loro simmetria. Da un lato, la prospettiva del soggetto privato e dall'altro lato quella del soggetto pubblico sono infatti differenti per motivi già analizzati. Per valutare la sostenibilità finanziaria, il settore privato utilizza una serie di strumenti e tecniche in modo tale da verificare che il progetto possa generare sufficienti flussi di cassa per coprire i costi operativi, rimborsare il debito e garantire un ritorno adeguato sugli investimenti. Ecco alcuni degli elementi principali attraverso cui viene valutata la convenienza economica e la sostenibilità finanziaria.

1. *Analisi dei flussi di cassa.* Il partner privato esamina attentamente i flussi di cassa previsti per il progetto. Si stima la differenza tra le entrate (provenienti da tariffe, pedaggi o altri pagamenti) e le spese (costi operativi e manutenzione). Questi flussi di cassa devono essere in grado di coprire i costi del debito e generare profitti.
2. *Indicatori di copertura del debito.* Alcuni dei principali indicatori utilizzati per valutare la capacità del progetto di ripagare il debito includono:
  - DSCR (*Debt Service Coverage Ratio*) Misura la capacità del progetto di coprire il servizio del debito (capitale e interessi). Un DSCR maggiore di 1 indica che il progetto genera abbastanza entrate per coprire il debito;
  - LLCR (*Loan Life Coverage Ratio*): misura la capacità di coprire il debito durante tutta la durata del prestito, includendo i flussi di cassa futuri attualizzati.
3. *Rendimento atteso.* Il Valore Attuale Netto (VAN)<sup>2</sup> rappresenta la ricchezza incrementale generata da un investimento, come se fosse immediatamente disponibile al momento della valutazione. Il VAN è calcolato sommando i flussi di cassa operativi attesi dal progetto, scontati al tasso che riflette il costo stimato del capitale investito. Per considerare positivamente un progetto, il VAN deve essere positivo. Questo indica che il progetto è in grado di produrre flussi monetari sufficienti a coprire l'investimento iniziale, a remunerare i capitali utilizzati e, se possibile, a ge-

$$^2 VAN = \sum_{t=0}^N \frac{CF_t}{(1+r)^t} - C_0$$

dove:

FC<sub>t</sub> è il flusso di cassa netto generato dall'investimento al tempo t;

N è la durata dell'investimento (numero di periodi considerati);

R è il tasso di sconto (spesso rappresentato dal WACC, il costo medio ponderato del capitale);

C<sub>0</sub> è il costo iniziale dell'investimento (esborso iniziale al tempo zero).

nerare risorse aggiuntive per altre finalità. Il tasso di sconto per attualizzare i flussi di cassa rappresenta il costo del capitale necessario per finanziare l'investimento. In genere, si utilizza il WACC (*Weighted Average Cost of Capital*), che indica la remunerazione media ponderata del capitale, includendo sia il capitale di rischio che il capitale di debito (diviso tra debito principale e debito subordinato).

4. *Analisi dei rischi*. Il privato analizza i rischi del progetto, come i rischi di costruzione, operativi e di domanda, e implementa misure di mitigazione per ridurre l'impatto di questi rischi. L'analisi della sensitività, che valuta come variazioni nei fattori chiave (come i ricavi o i costi) influenzano il progetto, è fondamentale in questo contesto.
5. *Struttura del finanziamento*. Il privato valuta attentamente la struttura del finanziamento, bilanciando l'uso di capitale proprio e debito per ottimizzare i costi di finanziamento e minimizzare il rischio finanziario.

#### 2.1.4. PPP istituzionalizzate e collaborative

Un'ulteriore distinzione di natura concettuale che spesso viene effettuata, è tra *partnership istituzionalizzate* (IPP) e *partnership collaborative*. Le *partnership istituzionalizzate* (IPP) rappresentano una forma più stretta di cooperazione tra pubblico e privato. In questo modello, viene creata una nuova entità giuridica, spesso una joint venture, partecipata da attori pubblici e privati per la gestione congiunta di un progetto infrastrutturale o di servizio pubblico (Osborne, 2010). A differenza di altri modelli, in cui il settore privato ha un ruolo predominante, le IPP promuovono una governance condivisa e un'allocazione più equilibrata dei rischi.

Questo approccio è particolarmente utile nei settori in cui è importante garantire la responsabilità sociale, come la sanità e l'istruzione. Ad esempio, in Germania, molte *partnership* pubblico-privato nel settore della sanità sono strutturate come IPP, con l'obiettivo di migliorare la qualità del servizio attraverso la condivisione delle competenze tra pubblico e privato (Siemiatycki, 2010). Il modello di *partnering* collaborativo è un approccio più recente che si concentra sulla costruzione di relazioni di fiducia e cooperazione a lungo termine tra pubblico e privato. In questo modello, gli obiettivi comuni e i risultati desiderati sono al centro della *partnership*, piuttosto che semplici obblighi contrattuali. Questo modello è stato applicato con successo nei paesi nordici e in Australia, dove il concetto di *alliance contracting* viene utilizzato per progetti infrastrutturali complessi (Walker e Hampson, 2008).

A differenza dei modelli tradizionali, il partnering collaborativo prevede che i rischi e i benefici siano condivisi tra tutte le parti, con un focus sulla flessibilità e sull'adattamento ai cambiamenti nel contesto del progetto. Questo approccio riduce il rischio di conflitti contrattuali e promuove una maggiore innovazione e resilienza nei progetti.

## **2.2. Le fasi tipiche del ciclo di vita di una PPP**

In generale, quando si fa riferimento a una PPP, si tende a considerare come principale oggetto di tale accordo la costruzione di una nuova infrastruttura. Questo riflette la percezione comune secondo cui le PPP sono principalmente utilizzate per finanziare e realizzare progetti di grandi dimensioni, come strade, ponti, ospedali o impianti energetici. Tuttavia, è importante ricordare che non sempre la costruzione di nuove infrastrutture rappresenta l'unico scopo di una PPP. In molti casi, l'obiettivo principale della partnership può essere la gestione di un servizio pubblico già esistente. In questi casi, l'infrastruttura in questione è già stata costruita, e la PPP mira a garantire una gestione più efficiente e innovativa del servizio.

Un esempio di PPP con focus sulla gestione di un servizio è rappresentato dai contratti di manutenzione o di gestione di sistemi di trasporto pubblico, dove l'infrastruttura (ad esempio, una rete ferroviaria o un'autostrada) è già operativa, e il partner privato viene coinvolto principalmente per migliorare la qualità del servizio, introdurre innovazioni tecnologiche o ridurre i costi operativi.

Le fasi tipiche di una PPP, che si applicano sia alla costruzione di infrastrutture che alla gestione di servizi, sono illustrate di seguito. La riuscita di una PPP dipende strettamente da una corretta gestione delle sue fasi chiave, che formano il cosiddetto "ciclo di vita" della partnership. Dall'identificazione del progetto fino alla gestione operativa e al trasferimento finale al soggetto pubblico, ogni fase richiede una pianificazione attenta, una supervisione rigorosa e un'equa distribuzione dei rischi tra le parti coinvolte. In questo contesto, la teoria economica e la pratica evidenziano diversi aspetti che devono essere gestiti con attenzione per garantire il successo di una PPP. Di seguito si procede con una breve analisi delle singole fasi tipiche di una PPP.

### *2.2.1. Identificazione del progetto*

La prima fase di una PPP riguarda l'identificazione di un bisogno pubblico che richiede un intervento infrastrutturale o un servizio che non può

essere efficacemente fornito attraverso il solo investimento pubblico o mediante il semplice intervento del soggetto pubblico. La scelta di ricorrere a una PPP non è una decisione semplice e richiede un'attenta valutazione preliminare delle opzioni disponibili. Questa fase si rivela cruciale poiché determina se il progetto ha le caratteristiche idonee per essere gestito tramite una partnership. I settori più adatti per le PPP sono generalmente quelli che richiedono ingenti investimenti iniziali, come i trasporti, l'energia, la sanità e l'istruzione. In questo contesto, un'accurata definizione degli obiettivi e dei risultati attesi è essenziale per garantire che il progetto risponda a bisogni reali e generi valore aggiunto per la collettività. L'identificazione di un progetto adatto alle PPP comporta un'analisi iniziale dei benefici pubblici, della sostenibilità economica e delle potenzialità per coinvolgere il settore privato. In questa fase, è importante condurre studi preliminari di fattibilità e analizzare le potenziali fonti di finanziamento, per garantire che il progetto sia praticabile e in linea con gli obiettivi strategici del governo. Sempre in questa fase, è possibile procedere anche predisponendo le informazioni necessarie per comparare, nella fase successiva, la convenienza attraverso il *public sector comparator* (PSC) che prelude alla fattibilità del progetto.

Il PSC è uno strumento chiave nel processo decisionale legato alle PPP. Viene utilizzato per valutare se un progetto di infrastruttura o di servizio possa offrire un migliore rapporto qualità-prezzo se gestito interamente dal settore pubblico o attraverso una PPP. L'obiettivo principale del PSC è di confrontare i costi e i rischi di un progetto condotto dal settore pubblico con le proposte dei partner privati, al fine di assicurarsi che l'opzione di PPP offra effettivamente benefici maggiori rispetto all'alternativa interamente pubblica (Shaoul, 2002). Il PSC è una stima ipotetica del costo per la PA di realizzare e gestire un progetto con risorse pubbliche, senza l'intervento del settore privato. Questa stima include non solo i costi diretti, ma anche una valutazione dettagliata dei rischi associati al progetto. Il PSC fornisce un punto di riferimento contro cui vengono valutate le proposte dei privati, permettendo di determinare se una PPP può fornire un miglior valore per il denaro pubblico (Quiggin, 2004; Yescombe, 2014).

Il PSC è composto da quattro elementi principali:

- *costi di base del progetto*. I costi stimati per la costruzione e la gestione del progetto da parte del settore pubblico;
- *valutazione dei rischi trasferibili*. I rischi che potrebbero essere trasferiti al partner privato in una PPP, come quelli legati ai ritardi nella costruzione o agli aumenti dei costi operativi.
- *rischi non trasferibili*. Rischi che rimangono a carico del governo, come quelli relativi a cambiamenti nelle politiche pubbliche governa-

tive o locali o a fluttuazioni economiche dovute a specifiche congiunture;

- *adeguamenti di competitività*. Un fattore aggiuntivo per tenere conto dei costi o dei benefici derivanti dall'assenza di concorrenza, nel caso in cui il progetto fosse interamente pubblico.

Il PSC è utilizzato per garantire che le PPP vengano attivate solo quando offrono un miglior valore rispetto alla gestione pubblica tradizionale. La decisione di optare per una PPP dovrebbe essere basata su un confronto solido e trasparente, supportato da analisi quantitative e qualitative. Un esempio pratico può essere tratto dal progetto della ferrovia ad alta velocità Crossrail nel Regno Unito, dove il governo ha inizialmente identificato il bisogno di migliorare le infrastrutture di trasporto nella regione di Londra per far fronte all'aumento della popolazione e alla crescente domanda di trasporti. Questo progetto è stato ritenuto idoneo per una PPP a causa degli ingenti costi iniziali e della necessità di coinvolgere il settore privato per sfruttare le competenze tecniche necessarie per completare il progetto in tempi ragionevoli (Grimsey e Lewis, 2005; Phang e Tan, 2022).

### 2.2.2. Valutazione di fattibilità

Una volta identificato il progetto, la fase successiva è la valutazione di fattibilità. Questa fase prevede una serie di studi dettagliati per verificare se il progetto è economicamente, tecnicamente e giuridicamente sostenibile. Vengono condotte valutazioni tecniche per determinare la fattibilità della costruzione o implementazione del progetto, analisi economiche per stimare i costi e i benefici, e studi legali per garantire che il quadro normativo esistente permetta la realizzazione di una PPP, anche servendosi del già menzionato PSC. La valutazione di fattibilità include anche l'analisi della *Value for Money* (VfM), uno strumento fondamentale che permette al governo di determinare se una PPP rappresenta un'opzione migliore rispetto a un progetto interamente pubblico.

Il VfM è fondamentale per giustificare l'adozione di una partnership pubblico-privata (PPP). Il VfM rappresenta il criterio attraverso il quale una PA valuta se un progetto, realizzato attraverso una PPP, può offrire un migliore rapporto tra costi e benefici rispetto alla gestione pubblica tradizionale. (Yescombe, 2014) sottolinea che il principio alla base del VfM è la capacità del settore privato di fornire un servizio o completare un progetto in modo più efficiente, rapido e innovativo rispetto al settore pubblico, sfruttando la sua esperienza e competenza nel gestire rischi e capitali. In altre parole, il VfM va oltre il mero con-

fronto dei costi, includendo elementi come la qualità del servizio, la gestione dei rischi, la sostenibilità finanziaria e la capacità del settore privato di innovare.

Secondo Grimsey e Lewis (2005), la valutazione del VfM si basa sulla comparazione tra il *Public Sector Comparator* (PSC) e l'offerta dei partner privati. Il PSC rappresenta una simulazione ipotetica di ciò che costerebbe al settore pubblico realizzare e gestire il progetto da solo, e include costi, rischi e benefici previsti. Il VfM si raggiunge quando l'offerta del settore privato non solo è inferiore a quella stimata dal PSC, ma anche quando essa trasferisce adeguatamente i rischi, garantendo che il settore pubblico non si trovi a sostenere costi imprevisti nel lungo termine. OECD (2015) evidenzia che, per raggiungere un VfM ottimale, è fondamentale che vi sia un'allocazione chiara e appropriata dei rischi, poiché il settore privato è spesso più efficiente nel gestire rischi operativi, tecnici e finanziari rispetto al settore pubblico.

La valutazione di fattibilità di una PPP, che comprende il calcolo del VfM, è particolarmente importante nei paesi in via di sviluppo, dove i bilanci pubblici sono limitati e le capacità amministrative sono spesso deboli. In tali contesti, il coinvolgimento del settore privato rappresenta una strategia interessante per mobilitare risorse finanziarie, in particolare per progetti infrastrutturali di larga scala, che altrimenti non sarebbero realizzabili solo con finanziamenti pubblici. World Bank (2017) sottolinea che, nei paesi in via di sviluppo, le PPP possono migliorare l'efficienza nella fornitura di servizi essenziali come energia, acqua, trasporti e sanità. Tuttavia, affinché il VfM sia realmente raggiunto, è necessario che vi sia una chiara ripartizione dei rischi tra il settore pubblico e privato e che vengano implementati meccanismi di governance trasparente. La trasparenza nei processi decisionali e la supervisione pubblica sono cruciali per evitare il rischio di corruzione, che può compromettere l'efficienza e il successo delle PPP in contesti con istituzioni deboli.

L'esperienza internazionale dimostra che il VfM può essere un potente strumento di valutazione, se utilizzato correttamente. Nel Regno Unito, ad esempio, il *Private Finance Initiative* (PFI) ha utilizzato il concetto di VfM per giustificare il coinvolgimento del settore privato nella realizzazione di ospedali, scuole e infrastrutture di trasporto. Come riportato da Hodge e Greve (2007), nonostante alcune critiche sull'efficacia del PFI, i governi britannici hanno continuato a fare affidamento sul VfM per determinare quando una PPP rappresenti la scelta migliore rispetto al finanziamento pubblico tradizionale.

### 2.2.3. Completamento effettivo del progetto

Una volta terminata la fase di valutazione della fattibilità, si passa al completamento effettivo del progetto dal punto di vista tecnico e finanziario.

Questa fase rappresenta uno snodo cruciale per garantire il successo della partnership pubblico-privata (PPP) e l'allineamento tra gli obiettivi del settore pubblico e le capacità del partner privato. Durante questa fase, vengono raffinati e finalizzati i dettagli tecnici e finanziari del progetto, definendo con precisione i requisiti e le responsabilità di ciascuna delle parti coinvolte.

Ne consegue che particolare attenzione sarà rivolta alle seguenti attività:

- preparazione della documentazione tecnica e contrattuale;
- impostazione trasparente del processo di selezione;
- fine tuning dei dettagli e riduzione dei rischi.

Uno degli elementi chiave di questa fase è la preparazione di una documentazione tecnica e contrattuale dettagliata. La documentazione deve includere:

- *specifiche tecniche*. Indicazioni dettagliate sui requisiti ingegneristici e operativi del progetto, comprese le tempistiche di realizzazione, gli standard di qualità e le risorse necessarie;
- *struttura di finanziamento*. Definizione del piano finanziario, che può includere l'allocazione di capitali, prestiti, sovvenzioni pubbliche o finanziamenti privati, a seconda della natura del progetto;
- *allocazione dei rischi*. Specificazione di quali rischi (es. rischi di costruzione, rischi di domanda o rischi politici) saranno a carico del partner privato e quali resteranno sotto la responsabilità del settore pubblico. Un'allocazione appropriata dei rischi è cruciale per evitare controversie durante l'implementazione del progetto (Yescombe, 2014).
- *clausole contrattuali*. Queste regolano i diritti e i doveri delle parti, i meccanismi di risoluzione delle controversie e i termini per l'adempimento delle obbligazioni. Un contratto ben strutturato evita ambiguità e controversie durante l'esecuzione.

La documentazione deve essere preparata con attenzione, poiché definisce i parametri per la gara d'appalto e per la selezione del partner privato. Grimsey e Lewis (2005) sottolineano che una pianificazione dettagliata e rigorosa in questa fase è essenziale per ridurre il rischio di costi aggiuntivi e ritardi nelle fasi successive. La trasparenza e la completezza della documentazione facilitano la selezione del partner privato più qualificato e favoriscono un processo competitivo che massimizza il valore per il settore pubblico. Parimenti, occorre predisporre la procedura a garanzia della trasparenza nel processo di selezione.

Il completamento effettivo del progetto prepara la strada per la selezione del partner privato, un passaggio che richiede un processo trasparente e com-

petitivo. La trasparenza non solo garantisce che il settore pubblico scelga l'offerta migliore, ma riduce anche il rischio di corruzione e pratiche non etiche, che potrebbero compromettere l'efficienza e la qualità del progetto. OECD (2015) evidenzia che la trasparenza nei processi di gara è cruciale per attirare un ampio numero di partecipanti, favorendo così una competizione sana che porta a proposte tecnicamente solide e finanziariamente vantaggiose. Infine, senz'altro si rivelerà necessario un affinamento dei dettagli e riduzione dei rischi.

Durante il completamento del progetto, i dettagli tecnici e finanziari vengono raffinati per assicurarsi che il partner privato sia pienamente informato sugli obiettivi e sui requisiti del progetto. Questo affinamento è fondamentale per allineare le aspettative e garantire che il partner selezionato abbia le capacità tecniche e finanziarie per gestire il progetto nel rispetto dei tempi e dei costi stabiliti. Yescombe (2014) sottolinea che la fase di completamento effettivo del progetto serve anche a identificare e mitigare i rischi associati all'implementazione. In particolare, il settore pubblico deve definire chiaramente i rischi che desidera trasferire al partner privato e quelli che intende mantenere sotto il proprio controllo. Un'allocazione inadeguata dei rischi può portare a fallimenti contrattuali o a controversie, compromettendo l'efficienza del progetto.

#### *2.2.4. Selezione del partner*

La selezione del partner privato in una PPP è una fase cruciale del processo, che mira a individuare l'operatore economico più adatto a realizzare e gestire progetti di interesse pubblico, spesso caratterizzati da alti livelli di complessità tecnica, finanziaria e gestionale.

La selezione del partner privato è una delle fasi più critiche di una PPP. Questa fase prevede l'avvio di una gara d'appalto, in cui la PA invita attraverso un bando i potenziali partner privati a presentare offerte per la realizzazione del progetto. La trasparenza e la competitività sono elementi essenziali in questa fase per evitare fenomeni di corruzione e per garantire che venga selezionato il partner migliore. Si evidenzia come la selezione di un partner privato debba basarsi su criteri tecnici e finanziari ben definiti, e non semplicemente sul prezzo più basso o quella che comunemente viene chiamata l'offerta economicamente più vantaggiosa. Il partner privato selezionato deve avere la capacità tecnica e finanziaria per realizzare il progetto secondo gli standard stabiliti e rispettando i tempi e i costi previsti. Il suc-

cesso della fase di selezione dipende dalla qualità della documentazione di gara e dalla capacità del governo di attrarre partecipanti qualificati.

. In generale, la selezione avviene attraverso *una gara pubblica* che può assumere diverse forme (procedura aperta, ristretta, competitiva con negoziato, dialogo competitivo con riferimento al nostro ordinamento) a seconda della natura del progetto e delle specifiche esigenze dell'amministrazione. Il processo è scandito solitamente dalle seguenti fasi:

- *pubblicazione del bando di gara*. L'ente pubblico inizia pubblicando un bando che definisce i requisiti tecnici, finanziari e organizzativi per la partecipazione, e indica il criterio di selezione (di solito l'offerta economicamente più vantaggiosa). Questo criterio permette di considerare non solo il prezzo, ma anche la qualità, l'innovazione e la sostenibilità delle offerte, aspetti fondamentali per progetti che richiedono una gestione a lungo termine. nel caso della finanza di progetto in realtà la proposta può pervenire in maniera autonoma dal soggetto imprenditoriale provato;
- *presentazione e valutazione delle offerte*. I partecipanti presentano le loro proposte, che vengono poi valutate da una commissione tecnica secondo i criteri definiti nel bando. Le offerte devono includere il piano economico-finanziario, il progetto tecnico e una gestione dei rischi chiara e dettagliata, per dimostrare la capacità dell'operatore di sostenere il progetto sia economicamente sia operativamente;
- *negoziazione e dialogo*. In progetti complessi, dove le specifiche tecniche sono difficili da definire in anticipo, possono essere utilizzate procedure più flessibili, come il dialogo competitivo o la procedura negoziata. Queste modalità permettono un'interazione diretta tra l'ente e i partecipanti, utile per individuare soluzioni su misura e ottimizzare gli aspetti tecnici e finanziari del progetto;
- *aggiudicazione e contratto*. Una volta selezionato il partner, si procede all'aggiudicazione del contratto, che include le clausole per la gestione, la manutenzione e i rischi del progetto. È essenziale che il contratto definisca in modo chiaro ruoli e responsabilità, garanzie finanziarie e standard di qualità, per assicurare un'efficace gestione del progetto.

La selezione accurata del partner è fondamentale perché influenza direttamente il successo e la sostenibilità del progetto. In una PPP, il partner privato non solo fornisce il finanziamento iniziale, ma si occupa anche della gestione operativa e del mantenimento del livello di servizio per la durata del contratto. Di conseguenza, scegliere il partner giusto ha delle implicazioni successive sull'allocazione dei rischi poiché un partner affidabile e compe-

tente è essenziale per una gestione efficace dei rischi, garantendo che il progetto rimanga finanziariamente e operativamente sostenibile.

Anche la garanzia di qualità viene a dipendere dalla rispondenza ai requisiti richiesti del partner. Le PPP devono rispettare standard di qualità elevati, poiché spesso hanno come oggetto servizi o infrastrutture critiche per la comunità, come ospedali, scuole e infrastrutture di trasporto. Allo stesso modo tanto la sostenibilità economico-finanziaria quanto il livello di innovazione verranno a dipendere dalle caratteristiche del partner. Una valutazione attenta del PEF e della capacità gestionale del partner è essenziale per assicurare che il progetto sia economicamente sostenibile nel lungo periodo, evitando che l'ente pubblico si trovi ad affrontare costi imprevisti o difficoltà finanziarie. Inoltre, attraverso il coinvolgimento di un partner privato, l'ente pubblico può beneficiare di competenze innovative e flessibili, che spesso mancano nel settore pubblico, soprattutto per progetti tecnologici complessi o infrastrutture all'avanguardia.

In conclusione, la procedura di selezione del partner nella PPP non è solo un adempimento tecnico, ma un momento strategico in cui si determina la qualità, si tracciano le condizioni di sostenibilità e si predetermina il valore del progetto (World Bank, 2019).

### 2.2.5. *Chiusura finanziaria e conclusione del contratto*

La chiusura finanziaria (*financial close*) rappresenta una fase cruciale nel ciclo di vita di una PPP in cui è prevista una movimentazione di capitale, segnando il punto in cui tutte le condizioni finanziarie e contrattuali sono finalizzate e il progetto può passare dalla fase di pianificazione a quella di implementazione. In questa fase, viene formalmente sottoscritto l'accordo di finanziamento, le risorse finanziarie vengono rese disponibili e le parti coinvolte si impegnano a rispettare i termini del contratto.

Il *financial close* avviene solitamente dopo una negoziazione lunga e dettagliata, in cui vengono definiti in modo chiaro gli obblighi finanziari, i rischi, i tempi di consegna e gli standard di qualità che il partner privato deve rispettare. Questo è il momento in cui il partner privato conferma la disponibilità dei finanziamenti necessari per portare avanti il progetto, siano essi prestiti, capitale proprio o altre forme di finanziamento. La PA, da parte sua, conferma le proprie obbligazioni contrattuali e il contributo finanziario pubblico, se previsto.

Il processo di *chiusura finanziaria* inizia subito dopo la selezione del partner privato. Le parti avviano negoziazioni approfondite per finalizzare i termini contrattuali. In particolare, si affrontano diversi aspetti chiave, come:

- *allocazione dei rischi*. Una delle questioni principali in questa fase riguarda la distribuzione dei rischi tra il settore pubblico e il partner privato. Una corretta allocazione dei rischi, come si tratterà nel capitolo 3, è fondamentale per garantire il successo di una PPP. Sono suddivisi anch'essi in base allo sviluppo dell'opera e riguardano, a livello macro, il rischio di *costruzione*, il *rischio di domanda* e il *rischio di disponibilità*. I rischi di costruzione, ad esempio, sono generalmente trasferiti al partner privato, che, assumendosi l'incarico di costruire l'opera, è considerato meglio attrezzato per gestirli. Tuttavia, i rischi politici, nello sfondo dei quali si muove l'intera operazione, possono rimanere a carico del settore pubblico. L'allocazione dei rischi deve essere equa e proporzionata, in modo che entrambe le parti siano incentivate a lavorare verso il successo del progetto;
- *struttura del finanziamento*. La fase di *chiusura finanziaria* include anche la finalizzazione della struttura finanziaria del progetto. Questo significa che vengono definiti gli importi dei finanziamenti, la loro provenienza (capitale proprio, prestiti bancari o obbligazioni), i termini di rimborso e i tassi d'interesse. Si sottolinea a tal proposito l'importanza di garantire che il finanziamento sia solido e sostenibile per tutta la durata del progetto, per evitare interruzioni o crisi finanziarie che potrebbero compromettere il completamento dell'infrastruttura o del servizio. Le banche o gli investitori richiedono spesso garanzie aggiuntive per proteggere i loro investimenti, specialmente nei progetti di lunga durata (Yescombe, 2014);
- *clausole contrattuali*. Nel corso della *chiusura finanziaria*, vengono perfezionati i dettagli del contratto, comprese le clausole relative alla qualità del servizio, alle tempistiche e ai meccanismi di controllo. Si evidenzia in proposito come un contratto ben strutturato sia essenziale per gestire progetti di PPP a lungo termine, poiché permette di gestire eventuali modifiche nei requisiti operativi o economici durante il ciclo di vita del progetto. Le clausole devono includere anche le modalità di risoluzione delle controversie, in modo da evitare interruzioni nei casi di disaccordi tra le parti (OECD, 2015);
- *garanzie e condizioni preliminari*. Prima di arrivare alla chiusura finanziaria, il partner privato e gli enti finanziatori possono richiedere alcune garanzie dal settore pubblico, come garanzie di pagamento o agevolazioni fiscali, per ridurre i rischi finanziari del progetto. Le ga-

ranzie finanziarie e la stabilità politica sono fattori chiave che influenzano sulla capacità di un progetto PPP di ottenere finanziamenti privati a condizioni vantaggiose (Engel *et al.*, 2010).

La fase di negoziazione prima della chiusura finanziaria può rivelarsi particolarmente critica. Le PPP sono progetti complessi che spesso si estendono per decenni, e per questo i contratti devono essere progettati con attenzione per anticipare futuri cambiamenti nelle condizioni economiche, sociali o politiche (Yescombe, 2014). Le clausole devono prevedere meccanismi flessibili, ad esempio per la revisione dei costi o dei livelli di servizio, e includere misure per la gestione delle controversie in modo da evitare costosi litigi. Se il contratto non è ben strutturato, il rischio è che il settore pubblico finisca per sostenere la maggior parte delle perdite in caso di fallimento del progetto o di scostamenti imprevedibili.

Una negoziazione ben condotta garantisce che entrambe le parti siano d'accordo non solo sui costi/oneri e sui ricavi, ma anche sugli standard di qualità del servizio, sulla durata del progetto e su come saranno monitorati i progressi. Al fine di garantire il successo a lungo termine di una PPP, è fondamentale che il settore pubblico eserciti un ruolo attivo durante la fase di negoziazione, per assicurarsi che il contratto rispetti gli obiettivi VfM e benefici pubblici (Sarmento, 2010).

Nonostante la sua importanza, la fase della chiusura finanziaria può anche presentare sfide significative. In molti casi, i progetti di PPP possono incontrare difficoltà nel raggiungere il momento della chiusura finanziaria a causa di incertezze legate alla disponibilità di finanziamenti o alla ripartizione dei rischi tra le parti. In alcuni progetti infrastrutturali complessi, come quelli nel settore dell'energia o delle telecomunicazioni, gli investitori privati possono essere riluttanti a impegnarsi finanziariamente senza garanzie sufficienti da parte del governo, rendendo difficile chiudere gli accordi in tempi rapidi (Ball *et al.*, 2011).

Inoltre, la volatilità economica globale può influire sulle condizioni del mercato finanziario, aumentando i tassi di interesse o riducendo la disponibilità di credito, il che può ostacolare la chiusura finanziaria e l'avvio esecutivo del progetto. Questo è particolarmente rilevante nei paesi in via di sviluppo, dove i mercati finanziari possono essere meno stabili e dove i rischi politici possono avere un impatto significativo sull'attrattiva dei progetti PPP per gli investitori privati.

L'avvio della conclusione del contratto comporta generalmente la conclusione del *Service Level Agreement* (SLA) generalmente definito nella fase di negoziazione, che avviene subito dopo la selezione del partner privato in una partnership pubblico-privata (PPP). Uno SLA è un documento contrattuale che stabilisce in modo chiaro e preciso i livelli di servizio che il partner

privato deve mantenere. Questo può includere una serie di metriche, come la qualità dei servizi, i tempi di risposta, la disponibilità delle infrastrutture, la manutenzione ordinaria e straordinaria, la gestione delle emergenze e la soddisfazione degli utenti. In molte PPP, lo SLA definisce chiaramente le attività *core* e *non-core*<sup>3</sup>, specificando quali responsabilità e compiti vengono affidati al partner privato. Spesso, nelle PPP, al partner privato vengono assegnate principalmente le attività *non-core*, mentre le attività *core* rimangono sotto il controllo del settore pubblico. Tuttavia, questa distinzione può variare a seconda del tipo di progetto e della strategia scelta dalle parti coinvolte.

In molte PPP, al pari di altro tipo di esternalizzazioni nella PA, al partner privato vengono affidate principalmente le attività *non-core*<sup>4</sup>. Ciò avviene per diversi motivi:

- *efficienza operativa*. Le aziende private spesso hanno maggiore esperienza nella gestione delle attività *non-core* e possono farlo in modo più efficiente rispetto al settore pubblico. Ad esempio, la gestione delle tecnologie informatiche o della manutenzione richiede competenze specialistiche che un'azienda privata può fornire a costi inferiori e con maggiore agilità;

<sup>3</sup> Le attività *core* sono quelle direttamente collegate al *core business* della missione pubblica. Nel caso di un ospedale, ad esempio, le attività core includono l'erogazione di servizi sanitari, il trattamento dei pazienti, la gestione medica e il controllo della qualità dei servizi sanitari offerti. Queste attività sono considerate strategiche e critiche per la funzione pubblica dell'infrastruttura.

Le attività *non-core* sono quelle attività di supporto o logistiche che non riguardano direttamente il servizio principale offerto dal progetto, ma che sono comunque essenziali per il buon funzionamento dell'infrastruttura o del servizio. Ad esempio, nell'ambito sanitario, le attività *non-core* possono includere la manutenzione degli edifici, la gestione delle tecnologie informatiche, la pulizia, la gestione della mensa o del catering, la sicurezza e la logistica generale.

<sup>4</sup> Nonostante i vantaggi della separazione tra attività core e non-core, ci sono delle sfide legate alla corretta definizione e gestione di tali attività (OECD, 2015):

- *ambiguità nella definizione*. In alcuni casi, può essere difficile determinare quali attività siano realmente "core" o "non-core". Ad esempio, la gestione delle tecnologie mediche, come le apparecchiature diagnostiche avanzate, potrebbe essere considerata sia core (per la sua importanza diretta nella cura dei pazienti) sia non-core (perché richiede competenze tecniche specializzate e manutenzione). È fondamentale che lo SLA definisca chiaramente questi confini per evitare incomprensioni o conflitti;
- *perdita di controllo su servizi essenziali*. Affidare troppe attività non-core al partner privato può comportare una perdita di controllo per il settore pubblico, soprattutto se queste attività sono strettamente collegate alla qualità del servizio finale. È comunque importante monitorare attentamente anche le attività non-core per evitare che disservizi in queste aree compromettano la qualità complessiva del progetto;
- *rinegoziazione dei contratti*. Se le condizioni di mercato o le esigenze del progetto cambiano, potrebbe essere necessario rinegoziare la definizione delle attività non-core affidate al partner privato. Questo può comportare costi aggiuntivi o complessità contrattuali che richiedono una gestione attenta e trasparente.

- *flessibilità e innovazione.* Il settore privato è generalmente più flessibile nell'implementazione di innovazioni tecnologiche e di nuovi processi per le attività *non-core*. Questo consente di migliorare l'efficienza operativa, ridurre i costi e migliorare la qualità dei servizi di supporto;
- *riduzione dei rischi per il Pubblico.* Affidare le attività *non-core* al partner privato permette al settore pubblico di ridurre i rischi operativi associati a questi compiti. In questo modo, il pubblico può concentrarsi sulle attività core più importanti e strategiche, senza doversi preoccupare della gestione quotidiana delle attività di supporto.
- *focus del Settore Pubblico sulle funzioni strategiche.* La suddivisione tra *core* e *non-core* permette al settore pubblico di concentrarsi sul monitoraggio della qualità e sull'erogazione dei servizi essenziali, garantendo che l'infrastruttura funzioni a supporto del servizio pubblico senza distrarre risorse e competenze dalle attività strategiche.

Durante questa fase conclusiva, le parti negoziano i termini finali del contratto, e il SLA è parte integrante di questo processo, poiché stabilisce i livelli di servizio e le performance attese. L'accordo entra poi in vigore con l'inizio della fase operativa, una volta che il progetto è stato costruito o implementato, e rimane valido per tutta la durata del contratto.

In tal senso il SLA rappresenta una componente essenziale del contratto di PPP, e viene sviluppato insieme alle clausole che regolano la ripartizione dei rischi, i tempi di esecuzione e i meccanismi di monitoraggio e audit (Yescombe, 2014).

### 2.2.6. Costruzione e implementazione

La fase successiva alla conclusione del contratto in una PPP è quella della costruzione o implementazione del progetto. Questa può considerarsi centrale perché rappresenta il passaggio dalla pianificazione alla realizzazione del progetto, e comporta un elevato livello di rischio operativo, soprattutto per progetti infrastrutturali su larga scala. La realizzazione fisica del progetto può incontrare ostacoli imprevisti, come ritardi nella costruzione, problemi tecnici, o fluttuazioni nei costi dei materiali e della manodopera. Questi rischi, se non gestiti con attenzione, possono avere un impatto significativo sul successo finale del progetto.

Una supervisione rigorosa da parte del settore pubblico è essenziale durante la fase di costruzione (Grimsey e Lewis, 2005). Questo è particolar-

mente vero in progetti infrastrutturali complessi, come la costruzione di strade, ferrovie o ospedali, dove i ritardi possono comportare non solo costi aggiuntivi, ma anche un impatto negativo sulla comunità in termini di dis-servizi e ritardi nella fornitura di servizi essenziali. La supervisione pubblica in questa fase è cruciale per garantire che il partner privato rispetti i termini contrattuali, compresi i tempi di consegna e gli standard di qualità.

Il monitoraggio continuo del progresso dei lavori consente di identificare e risolvere rapidamente eventuali problemi che potrebbero compromettere il rispetto dei tempi e dei costi stabiliti. In questa fase si rivela particolarmente importante l'attivazione di un adeguato sistema di *performance management*, che permetta al settore pubblico di monitorare costantemente i risultati ottenuti dal partner privato e di intervenire in caso di non conformità rispetto ai requisiti contrattuali (Yescombe, 2014; Hodge e Greve, 2017).

Uno degli aspetti più critici della fase di costruzione riguarda i rischi tecnici. Questi possono includere problemi legati alla qualità dei materiali utilizzati, difficoltà nell'ottenere i permessi necessari, o difetti di progettazione che emergono solo durante la fase di costruzione. In molti progetti di PPP, i ritardi e i problemi tecnici siano spesso il risultato di una pianificazione inadeguata o di una comunicazione inefficiente tra il settore pubblico e il partner privato. Tali problemi possono tradursi in costi aggiuntivi significativi, che spesso ricadono sul settore pubblico, specialmente se non esistono clausole contrattuali sufficientemente forti per proteggere il governo da tali eventualità.

Per mitigare i rischi durante la fase di costruzione, è essenziale implementare sistemi di gestione del rischio che permettano di identificare e affrontare tempestivamente potenziali problemi.

Il monitoraggio continuo durante questa fase può includere la creazione di audit periodici da parte di terzi indipendenti, per verificare che il progetto stia procedendo secondo i tempi e i costi stabiliti. Anche l'uso di *key performance indicator* (KPI) supporta il settore pubblico nel monitorare l'efficacia del partner privato e nel garantire che il progetto rimanga in linea con gli obiettivi stabiliti (Yuan *et al.*, 2012). Ad esempio, in una PPP sanitaria, i KPI possono includere la soddisfazione dei pazienti, la percentuale di tempo in cui le apparecchiature mediche sono operative, e il tempo di attesa per determinate prestazioni. Nei progetti infrastrutturali, i KPI potrebbero includere la disponibilità dell'infrastruttura, il tempo di risposta per le riparazioni o la riduzione degli incidenti legati alla sicurezza. Il mancato raggiungimento di determinati KPI potrebbe comportare sanzioni per il partner privato o la rinegoziazione di alcune clausole contrattuali.

### 2.2.7. Gestione operativa e monitoraggio

Una volta completata la costruzione o l'implementazione del progetto, la PPP entra nella fase operativa. In questa fase, il partner privato assume la responsabilità della gestione quotidiana dell'infrastruttura o del servizio, compresa la manutenzione, il monitoraggio delle performance e la fornitura dei servizi concordati. La durata di questa fase può variare significativamente, di solito da 10 a 30 anni, a seconda della tipologia del progetto e degli accordi contrattuali stipulati tra il partner pubblico e quello privato.

Durante la fase operativa, il partner privato non solo gestisce l'infrastruttura o il servizio per la parte stabilita – ciò dipenderà essenzialmente dal settore in cui la PPP si è sviluppata – ma è anche responsabile della manutenzione ordinaria e straordinaria, della garanzia del rispetto degli standard di qualità e dell'adempimento di tutti i requisiti previsti dal contratto. Il monitoraggio continuo delle performance del partner privato è essenziale per garantire che gli standard di servizio siano mantenuti e che eventuali problemi operativi siano affrontati in modo tempestivo. In effetti, uno degli obiettivi principali della PPP è che il settore privato porti efficienza nella gestione operativa, riducendo i costi e migliorando la qualità dei servizi offerti rispetto a un modello di gestione pubblica diretta (Yescombe, 2014). Uno degli strumenti fondamentali per garantire il successo a lungo termine di una PPP è l'implementazione di un sistema di monitoraggio delle performance (paragrafo successivo). Questo sistema permette al settore pubblico di verificare periodicamente che il partner privato rispetti gli standard di qualità e i tempi di risposta previsti dal contratto.

Il monitoraggio delle performance deve essere supportato da audit periodici condotti da terzi indipendenti per garantire trasparenza e imparzialità. Questi audit possono anche aiutare il settore pubblico a identificare potenziali problemi prima che si trasformino in questioni più gravi che potrebbero compromettere la qualità dei servizi o l'efficacia del progetto.

La fase operativa richiede una collaborazione continua tra il settore pubblico e privato. Nonostante il partner privato gestisca l'infrastruttura o il servizio, il settore pubblico mantiene un ruolo cruciale di supervisione, assicurandosi che gli interessi pubblici siano salvaguardati e che il progetto continui a generare valore per i cittadini. È in questa fase che si mettono in pratica di fatto le condizioni per una *collaborative governance* che nelle PPP richiede una chiara distinzione dei ruoli tra il settore pubblico e privato, ma anche una stretta collaborazione per gestire le sfide operative e rispondere a eventuali necessità di adattamento o cambiamento delle condizioni contrattuali.

Uno degli aspetti centrali di questa collaborazione è la gestione dei rischi. Anche se molti dei rischi operativi vengono trasferiti al partner privato, il settore pubblico deve comunque essere coinvolto nella gestione dei rischi legati ai cambiamenti normativi, alle variazioni della domanda o a eventi imprevedibili come crisi economiche o emergenze sanitarie. La gestione congiunta dei rischi aiuta a evitare che le difficoltà incontrate dal partner privato si traducano in un calo della qualità del servizio o in costi imprevedibili per il governo.

Anche la manutenzione dell'infrastruttura assume un suo significato. A differenza dei progetti completamente pubblici, dove la manutenzione spesso viene ritardata o sottovalutata per problemi di bilancio, nelle PPP il partner privato è incentivato a mantenere l'infrastruttura in buone condizioni, poiché il mancato rispetto degli standard di manutenzione può comportare penali contrattuali o ridurre i ricavi. I contratti di PPP spesso includono clausole specifiche che obbligano il partner privato a garantire un certo livello di manutenzione, anche a lungo termine, e a sostenere i costi associati a eventuali interventi straordinari.

Oltre alla manutenzione, il partner privato è spesso responsabile anche dell'introduzione di innovazioni tecnologiche e operative che possono migliorare l'efficienza o la qualità del servizio. Ad esempio, nei progetti di trasporto pubblico, il partner privato può essere incaricato di implementare sistemi di bigliettazione elettronica, monitoraggio dei veicoli in tempo reale o altre tecnologie che migliorano l'esperienza degli utenti e riducono i costi operativi. Uno dei vantaggi chiave delle PPP è, infatti, la capacità del settore privato di introdurre innovazioni che il settore pubblico, a causa di vincoli burocratici o di bilancio, potrebbe non essere in grado di realizzare (Siemiatycki, 2012).

#### *2.2.8. Rinegoziazione del contratto*

La previsione di questa fase appare legata alla durata estesa dei contratti nelle PPP. Durante la fase operativa di una PPP, è possibile che le circostanze cambino o che emergano situazioni imprevedibili che rendono necessaria la rinegoziazione del contratto. La rinegoziazione non è insolita nei progetti di lunga durata (come quelli che si estendono per 20 o 30 anni), poiché fattori economici, politici o tecnici possono evolvere nel tempo, richiedendo adeguamenti alle condizioni originariamente concordate. L'evidenza che la flessibilità contrattuale è essenziale per garantire che il progetto rimanga sostenibile e vantaggioso sia per il settore pubblico che per il partner privato durante tutto il ciclo di vita del contratto (Yescombe, 2014).

Ci sono diverse ragioni per cui una PPP potrebbe richiedere una rinegoziazione del contratto:

1. *cambiamenti normativi o politici*. Le leggi o le normative possono cambiare durante la durata di un progetto PPP, e queste modifiche possono avere un impatto significativo sui costi operativi, sugli standard di qualità o sugli obblighi del partner privato. Ad esempio, l'introduzione di nuove normative ambientali o di sicurezza può richiedere investimenti aggiuntivi per conformarsi agli standard aggiornati. In questo caso, entrambe le parti possono sentirsi spinte a rinegoziare le condizioni contrattuali per riflettere i cambiamenti normativi;
2. *variazione della domanda*. Nei progetti di infrastrutture o servizi pubblici, la domanda effettiva di un servizio può differire dalle previsioni iniziali;
3. *aumenti nei costi operativi*. I costi operativi e di manutenzione di una infrastruttura o di un servizio possono aumentare rispetto alle stime iniziali a causa di inflazione, aumenti del costo dei materiali o cambiamenti nei requisiti tecnici. In alcuni casi, questi aumenti di costo rendono impossibile per il partner privato mantenere i livelli di servizio concordati senza rinegoziare il contratto;
4. *innovazione e aggiornamenti tecnologici*. Durante la fase operativa, potrebbero emergere nuove tecnologie che potrebbero migliorare l'efficienza o la qualità dei servizi. Tuttavia, l'introduzione di queste innovazioni potrebbe richiedere investimenti aggiuntivi non previsti inizialmente. La rinegoziazione può quindi essere necessaria per includere nuove disposizioni contrattuali che riflettano l'implementazione di tecnologie più moderne o efficienti;
5. *eventi imprevisti (forza maggiore)*. Eventi straordinari come disastri naturali, pandemie o crisi economiche globali possono influire negativamente sull'operatività del progetto. La clausola di *forza maggiore*, presente in molti contratti PPP, prevede che le parti possano rinegoziare i termini del contratto se tali eventi rendono impossibile o molto difficile la continuazione del progetto alle condizioni originarie.

Il processo di rinegoziazione di un contratto PPP può variare a seconda delle specifiche clausole contrattuali di *rinegoziazione* e delle normative locali. Lo stesso contratto iniziale per preservare talune condizioni dovrebbe prevedere esplicitamente delle clausole di rinegoziazione che possono essere utilizzate per far fronte a determinate evenienze. Tuttavia, ci sono alcuni passaggi generali che vengono seguiti nella maggior parte dei casi:

1. *identificazione del problema*. La prima fase del processo di rinegoziazione consiste nell'identificare chiaramente le cause che rendono ne-

- cessaria la modifica del contratto. Questa fase può essere iniziata da entrambe le parti, sia dal partner privato che dalla PA, e richiede una valutazione dettagliata dei problemi che stanno influenzando l'esecuzione del contratto. In questo stadio, è importante raccogliere dati e prove per giustificare la richiesta di rinegoziazione;
2. *dialogo tra le parti*. Dopo aver identificato il problema, le parti iniziano un dialogo formale per discutere i termini della rinegoziazione. Questo processo richiede la collaborazione tra il settore pubblico e privato, poiché l'obiettivo principale è trovare una soluzione che sia accettabile per entrambe le parti. Yescombe (2014) sottolinea che un approccio collaborativo e trasparente è fondamentale per evitare attriti o controversie che potrebbero danneggiare il rapporto di fiducia tra le parti;
  3. *revisione delle condizioni contrattuali*. La revisione delle condizioni contrattuali può riguardare diversi aspetti del contratto, tra cui:
    - *ridistribuzione dei rischi*. Se uno dei motivi della rinegoziazione è una variazione nella domanda o nei costi operativi, le parti possono rivedere l'allocazione dei rischi per riflettere meglio la nuova situazione ma occorre tenere conto di quanto è già stato garantito dalla parte pubblica, per esempio con il pagamento di apposito canone di disponibilità, ed in ogni caso occorre preservare le condizioni di equilibrio economico iniziale che hanno condotto alla chiusura finanziaria e alla partnership;
    - *adeguamenti dei termini finanziari*. La rinegoziazione può comportare modifiche alle condizioni di pagamento, al periodo di concessione o ai tassi di interesse applicati;
    - *modifiche agli standard di servizio*. In alcuni casi, può essere necessario modificare gli standard di servizio previsti dal contratto, soprattutto se i costi di mantenimento degli standard originari sono diventati insostenibili.
  4. *approvazione e formalizzazione*. Una volta che le parti raggiungono un accordo sui nuovi termini, la rinegoziazione deve essere approvata da tutte le parti coinvolte. Questo può includere non solo il partner privato e il governo, ma anche altre entità come banche o finanziatori esterni, specialmente se le modifiche contrattuali riguardano i termini finanziari. Successivamente, le modifiche vengono formalizzate e integrate nel contratto originario;
  5. *monitoraggio post-rinegoziazione*. Dopo la rinegoziazione, è essenziale continuare a monitorare attentamente il progetto per assicurarsi che le nuove condizioni siano rispettate e che il progetto possa procedere senza ulteriori problemi.

### 2.3. I meccanismi di monitoraggio e controllo

La progettazione di un adeguato sistema di monitoraggio e controllo di una PPP è ritenuta fondamentale per il buon esito ed un proficuo svolgimento della partnership. Per tale ragione anche negli studi finora svolti emerge un approccio olistico alla misurazione delle prestazioni nei progetti PPP, che tenga conto delle esigenze di tutti gli stakeholder e che sia in grado di evolversi con le mutevoli condizioni economiche, tecniche e ambientali. Il sistema di monitoraggio delle PPP mira solitamente a migliorare la trasparenza, l'efficienza e la sostenibilità a lungo termine dei progetti, offrendo un quadro di riferimento per valutare sia le prestazioni finanziarie che i benefici non finanziari, come l'impatto sociale e ambientale delle infrastrutture realizzate (Liu *et al.*, 2018). Per impostare un sistema di monitoraggio e valutazione delle performance di una PPP è fondamentale segmentare il processo in tre fasi principali: preparazione, implementazione, e fase operativa. Ogni fase ha uno specifico fabbisogno di monitoraggio, di indicatori di performance e di strategie di controllo per garantire il successo del progetto. Questo approccio consente di affrontare le complessità che caratterizzano le PPP e di mitigare i rischi in ciascun stadio del progetto, in particolare nelle PPP di natura contrattuale.

La *fase di preparazione* è cruciale per definire le basi solide della PPP. Questa fase include la pianificazione, la selezione dei partner e la redazione dei contratti, nonché l'analisi preliminare di fattibilità e convenienza economica e sostenibilità finanziaria. Come ben noto in letteratura, in questo stadio, principalmente il soggetto economico dovrà valutare la convenienza economica del ricorso ad una partnership, scegliendo strategicamente l'alternativa della collaborazione con il privato, le la sua capacità di generare valore per la collettività. In letteratura e nei documenti che hanno accompagnato il lancio di iniziative di PPP nel Regno Unito e poi negli altri paesi, per esempio, l'enfasi è stata posta sul VfM, che implica la capacità di un progetto PPP di garantire benefici che giustificano i costi, soprattutto rispetto ai metodi di procurement tradizionali. Il concetto di VfM si è rivelato centrale per giustificare il ricorso alle PPP, e si riferisce non solo all'efficienza economica, ma anche alla capacità di queste delle PPP di offrire servizi di qualità superiore rispetto ai metodi tradizionali di gestione pubblica. In questo contesto, uno dei punti chiave che emerge dalla letteratura riguarda la capacità delle PPP di ridurre i costi di gestione e manutenzione a lungo termine, grazie all'integrazione delle fasi di progettazione, costruzione e operatività all'interno dello stesso contratto (Nisar, 2007).

Si sottolinea come, a differenza dei progetti con procedura tradizionale, le PPP impongano al settore privato la responsabilità della gestione a lungo termine dell'asset, includendo il mantenimento delle infrastrutture costruite

per tutta la durata del contratto. Questo approccio promuove una maggiore efficienza nella gestione delle risorse, poiché il privato è incentivato a ottimizzare i costi attraverso un approccio di *whole life costing* (Nisar, 2007). Ad esempio, costruire a standard qualitativi più elevati può comportare costi iniziali maggiori, ma ridurre le spese di manutenzione nel lungo periodo, portando a un risparmio complessivo.

Il VfM nelle PPP è solitamente valutato attraverso una comparazione con le metodologie tradizionali di appalto pubblico. Questo viene fatto utilizzando strumenti come il già analizzato PSC, che confronta i costi dei PPP con quelli delle alternative di ricorso alla finanza tradizionale, tenendo conto anche della gestione dei rischi e della neutralità competitiva. Il VfM diventa quindi il parametro principale per determinare se un progetto PPP offra benefici superiori rispetto agli approcci tradizionali (Grimsey e Lewis, 2005).

Pertanto, sono stati proposti modelli che identificano i driver di controllo come i seguenti:

- *assegnazione efficiente del rischio*. Uno dei principali fattori per migliorare il VfM è un'adeguata distribuzione dei rischi tra pubblico e privato. L'allocazione efficiente dei rischi garantisce che ciascuna parte gestisca il rischio in base alla propria competenza, riducendo i costi complessivi e aumentando l'efficienza;
- *costi ripartiti lungo il ciclo di vita*. Appare essenziale considerare i costi lungo tutto il ciclo di vita dell'infrastruttura. Questo approccio può ridurre i costi complessivi del progetto e garantire una manutenzione efficace nel tempo;
- *innovazione*. La capacità del settore privato di innovare, sia tecnologicamente che nei processi gestionali, è considerata un importante driver per migliorare il VfM nei PPP. L'innovazione può ridurre i costi operativi e migliorare la qualità dei servizi;
- *competizione e specifiche basate sui risultati*. Una maggiore competizione nelle gare pubbliche e l'adozione di specifiche basate sui risultati contribuiscono a migliorare il VfM, assicurando che i privati siano incentivati a offrire servizi di alta qualità a costi inferiori.

Un altro fattore legato strettamente al VfM è la valutazione dell'effettiva capacità del progetto di spostare almeno una parte del rischio (anche nella fase di domanda) sul soggetto privato. Le PPP, nei casi in cui, per esempio, è prevista la realizzazione di un'opera pubblica, permettono di spostare una parte significativa dei rischi, soprattutto quelli legati alla costruzione e alla gestione dell'infrastruttura, dal settore pubblico al privato. Il trasferimento del rischio non solo garantisce che i costi imprevisti non ricadano sul bilancio

pubblico, ma incentiva il privato a gestire più efficacemente i progetti, riducendo i ritardi e i costi aggiuntivi.

Con riferimento alla scelta del contraente, tenuto conto della complessità delle modalità di selezione, uno dei principali indicatori di performance, durante la fase di preparazione, è la qualità della *due diligence* eseguita sui potenziali partner. La *due diligence* consente di valutare, oltre alla fattibilità finanziaria e tecnica del progetto, la capacità dei partner di adempiere agli obblighi contrattuali (Smith, 2005). Anche la trasparenza e la chiarezza delle specifiche contrattuali sono indicatori fondamentali di successo in questa fase. La preparazione dei contratti deve includere una chiara definizione dei ruoli, delle responsabilità e dei rischi assunti dalle parti coinvolte, per ridurre l'incertezza e garantire il rispetto dei tempi e dei costi (Vecchi e Cusumano 2013).

La valutazione dei rischi ed il trasferimento di una parte di questi in capo al soggetto privato costituiscono congiuntamente e/o disgiuntamente un altro KPI. I contratti dovrebbero definire in modo preciso come i rischi operativi, legali e finanziari saranno distribuiti tra il settore pubblico e quello privato. Un'errata allocazione del rischio, infatti, può portare a controversie o costi imprevisti durante le fasi successive dello sviluppo del progetto (Zhang, 2005).

Nel corso del monitoraggio, strumenti come il *Project Readiness Assessment* vengono spesso utilizzati per valutare lo stato di preparazione del progetto prima della firma dei contratti. Questo tipo di valutazione può comprendere una revisione della fattibilità tecnica, economica e legale del progetto (Grimshaw *et al.*, 2002). Anche i *Key Risk Indicators* (KRI) sono utili in questa fase per identificare e monitorare i rischi associati al progetto, soprattutto nelle prime fasi contrattuali.

La fase di implementazione, che coinvolge la costruzione o realizzazione dell'infrastruttura o dei servizi concordati, è una delle fasi più critiche in cui il monitoraggio continuo è indispensabile. Durante questa fase, è essenziale monitorare sia le performance operative che quelle finanziarie, assicurandosi che il progetto rispetti le tempistiche e il budget. Gli indicatori di performance per questa fase possono includere:

- *progressi rispetto al piano originale*. Uno dei KPI più importanti è la capacità di rispettare i tempi e le scadenze (Li *et al.*, 2005). Il mancato rispetto dei tempi di consegna può comportare costi aggiuntivi e ritardi nel servizio, riducendo la credibilità del progetto;
- *gestione del budget*. Monitorare attentamente le spese rispetto al budget previsto è cruciale per garantire che il progetto rimanga sostenibile dal punto di vista economico. Molti progetti PPP soffrono di problemi di sovraccosto, e un controllo finanziario rigoroso è essenziale per evitare che ciò accada (Akintoye *et al.*, 2003);

- *qualità del lavoro eseguito*. Un indicatore altrettanto cruciale è la qualità del lavoro durante la costruzione o l'implementazione. Una cattiva qualità può portare a problemi operativi futuri e a costi di manutenzione elevati (Cheung *et al.*, 2009). La qualità può essere misurata attraverso ispezioni tecniche, audit esterni e feedback da parte degli stakeholder.

Durante questa fase, il monitoraggio intermedio delle performance è essenziale. Gli strumenti utilizzati includono software di gestione dei progetti, che permettono di monitorare in tempo reale i progressi dei lavori, gestire le risorse e prevedere potenziali ritardi (Parker e Hartley, 2003).

L'attivazione di sistemi informativi *ad hoc* può fornire rapporti periodici che consentono ai responsabili del progetto di identificare problemi in anticipo e prendere provvedimenti correttivi. Attivare inoltre forme di auditing finanziario e operativo è un altro strumento essenziale per assicurare che i finanziamenti vengano utilizzati correttamente e che gli standard di qualità siano mantenuti.

La terza fase è quella operativa, che inizia una volta completata l'infrastruttura o l'opera. Questa fase, che può durare molti anni o addirittura decenni, rappresenta il banco di prova per la sostenibilità a lungo termine della partnership. Per tutto il periodo, gli indicatori di performance saranno principalmente focalizzati sul monitoraggio dei servizi erogati e sull'efficienza della gestione operativa.

Il monitoraggio sarà particolarmente rivolto ai seguenti ambiti:

- *livello di servizio*. Il KPI principale in questa fase è la *qualità del servizio erogato* al pubblico. Questo può essere misurato attraverso indagini di soddisfazione degli utenti, tempi di risposta e affidabilità del servizio (Dewulf *et al.*, 2011);
- *efficienza finanziaria*. Durante la fase operativa, è fondamentale monitorare redditività del capitale investito (*Return Of Investment – ROI*) per il settore privato e la sostenibilità dell'operazione anche in termini di VfM per il settore pubblico (Yescombe, 2014). Un monitoraggio accurato dei costi di gestione e manutenzione garantisce che le risorse siano utilizzate in modo efficiente;
- *monitoraggio della sostenibilità ambientale e sociale*. Le PPP devono anche soddisfare criteri di sostenibilità ambientale e sociale. Indicatori come emissioni di CO<sub>2</sub>, l'uso di risorse rinnovabili e i benefici sociali (ad esempio, posti di lavoro creati) sono fondamentali per valutare l'impatto a lungo termine del progetto (Jefferies, 2006).

Il monitoraggio continuo durante questa fase è essenziale per garantire che gli standard contrattuali siano rispettati e che le risorse pubbliche siano utilizzate in modo efficace. Gli strumenti per il monitoraggio includono report finanziari periodici, *auditing* delle performance e analisi comparative con altri progetti simili (Zouggari, 2003). Gli indicatori di qualità del servizio vengono misurati attraverso sondaggi di soddisfazione degli utenti, rapporti di manutenzione e valutazioni ambientali, che possono fornire *feedback* sulle aree da migliorare. È invece di fondamentale importanza allestire un'apposita unità di monitoraggio e controllo della PPP ove sia garantita la presenza di competenze diverse che possano consentire di intervenire tempestivamente quando si rende necessario. Il monitoraggio e il controllo delle PPP da parte delle amministrazioni pubbliche richiedono competenze specifiche e una serie di requisiti professionali per garantire l'efficacia e la trasparenza di questi complessi accordi. Ecco alcuni dei requisiti imprescindibili che gli addetti al monitoraggio e controllo delle PPP dovrebbero possedere:

- *competenze tecniche specifiche*. I responsabili devono avere una solida conoscenza tecnica degli aspetti giuridici tanto amministrativi quanto privatistici, economici e finanziari relativi ai contratti di PPP. Ciò include una comprensione approfondita della legislazione, delle modalità di finanziamento, della gestione dei rischi e delle metriche di performance;
- *expertise in project management*. Appare essenziale che chi opera in unità di monitoraggio e controllo delle PPP debba possedere esperienza pratica nella gestione di progetti complessi, preferibilmente in ambiti simili a quelli dei progetti PPP, come infrastrutture o servizi di pubblica utilità. Risulta altresì fondamentale la capacità di gestire scadenze, budget, risorse e team multidisciplinari;
- *capacità analitiche e di valutazione*. I responsabili devono essere in grado di analizzare dati finanziari e report di performance, valutare l'adeguatezza delle prestazioni rispetto agli obiettivi contrattuali, e identificare tempestivamente potenziali deviazioni o rischi;
- *abilità nelle relazioni interpersonali e comunicative*. Il ruolo implica interazioni regolari sia con gli enti pubblici sia con i partner privati, e per tale ragione sono cruciali ottime capacità di comunicazione e negoziazione. Queste abilità aiutano a gestire le relazioni, a risolvere i conflitti e a semplificare la rinegoziazione dei termini contrattuali se necessario;
- *integrità ed etica professionale*. I responsabili devono aderire a rigidi standard etici, garantendo trasparenza e imparzialità nel monitoraggio

delle attività e nell'uso delle risorse pubbliche, per prevenire fenomeni di corruzione e conflitti di interesse;

- *capacità di lavoro in team multidisciplinare*: È essenziale saper lavorare efficacemente all'interno di team composti da esperti di diversi settori, inclusi ingegneri, avvocati, economisti e consulenti ambientali, per garantire una comprensione globale dei progetti e delle loro implicazioni.

Tali competenze, di cui sovente la PA difetta, appaiono essenziali soprattutto perché se ben coordinate rappresentano un fattore critico di successo nel sostenere la necessaria integrazione e interazione che in una PPP deve esserci per garantirne il buon funzionamento.

## **2.4. Il quadro normativo italiano**

### *2.4.1. Dalla previsione della finanza di progetto alla regolamentazione della PPP*

Il quadro normativo delle Partnership Pubblico-Privato (PPP) o del Partenariato Pubblico Privato si comprende meglio attraverso l'analisi delle tre fasi fondamentali che ne hanno segnato l'evoluzione negli ultimi vent'anni.

La prima fase, introduttiva e sperimentale, risale alla Legge 11 febbraio 1994, n. 109, conosciuta come Legge Merloni, che regolava i lavori pubblici. È con l'articolo 37-bis di questa legge, aggiunto e ampliato dalla Legge 415/1998 (Merloni-bis) e da successive modifiche, tra cui la Legge 166/2002, che si gettano le basi per il PF o finanza di progetto, allora una novità per l'Italia. Questi interventi normativi non definivano ancora esplicitamente il PPP, ma piuttosto delineavano gli strumenti finanziari, le procedure e i modelli contrattuali utili a facilitare la nascita delle PPP.

L'attenzione iniziale si è concentrata sul PF, quasi facendolo coincidere con il PPP, con l'obiettivo di attrarre capitali privati nella realizzazione delle infrastrutture pubbliche. Per supportare questo processo, sono stati istituiti organismi tecnici specifici a sostegno delle amministrazioni pubbliche, come l'Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP) presso il CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica), poi trasferita alla Presidenza del Consiglio dei ministri, presso il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica e adesso non più operativa.

In questa fase iniziale, il PF è stato reso applicabile al settore dei lavori pubblici, configurandosi come uno strumento finanziario per la realizzazione di opere pubbliche grazie al contributo di capitali privati. Alla Pubblica Am-

ministrazione compete l'affidamento dei contratti di concessione per la costruzione e la gestione dell'opera, tramite gare ad evidenza pubblica. In questo primo ciclo, quindi, il PF – attivato grazie a un promotore dotato di requisiti tecnici, organizzativi, finanziari e gestionali adeguati – ha trovato il suo sbocco naturale nel modello di concessione di costruzione e gestione.

In generale le modifiche introdotte con i già menzionati provvedimenti normativi hanno avuto il merito di introdurre il PF e di renderlo uno strumento più flessibile, favorendo l'ingresso di capitali privati nella realizzazione di infrastrutture pubbliche. Le nuove normative hanno di fatto mirato a rendere più agili e attraenti i processi di concessione, allungando i tempi di gestione (per la durata estesa anche ad oltre i 30 anni), semplificando le procedure di valutazione e aumentando il margine di manovra per i promotori.

La seconda fase delle PPP si è aperta in Italia con l'emanazione del Decreto Legislativo n. 163/2006, intitolato “*Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE*” più noto come *Codice degli Appalti*, che ha costituito una svolta nel sistema degli appalti pubblici, consentendo al PF e alle PPP di ottenere un ruolo centrale nella realizzazione di opere pubbliche. La chiarezza normativa introdotta dall'articolo 153 per il PF e dagli articoli 3 e 143 per il PPP ha infatti, gettato le premesse per agevolare una maggiore partecipazione dei privati al processo di costruzione infrastrutturale (Bobbio, 2014). Questa riforma, nel suo complesso, ha contribuito a modernizzare il sistema dei contratti pubblici, adeguandolo agli standard europei, promuovendo al contempo l'efficienza e riducendo i costi per la pubblica amministrazione. Inoltre, ha segnato un primo passo verso la definizione giuridica delle PPP ed ha fornito una maggiore flessibilità nei contratti pubblici, permettendo ai privati di assumere un ruolo più attivo e responsabile nella gestione e realizzazione delle opere pubbliche (Marchetti, 2011).

Nel Codice degli Appalti del 2006, il PF è stato disciplinato in modo specifico a partire dall'articolo 153. Questa norma stabilisce il quadro entro cui i soggetti privati possono proporre progetti per la realizzazione di opere pubbliche, assumendosi la responsabilità finanziaria della loro costruzione e gestione, in cambio di un ritorno economico derivante dallo sfruttamento dell'opera stessa.

In proposito il codice ha previsto:

- la *presentazione delle proposte*. I promotori privati possono presentare alle amministrazioni proposte per la realizzazione di opere pubbliche, purché rientrino nei piani di programmazione triennale dell'ente;
- l'*asseverazione del piano economico-finanziario*. Il promotore deve allegare alla proposta un piano economico-finanziario, asseverato da

- un istituto di credito o da un revisore contabile, che dimostri la sostenibilità economica del progetto;
- la *procedura di gara*. L'amministrazione pubblica, valutate le proposte, avvia una gara pubblica per l'affidamento della concessione. Il promotore ha diritto di prelazione, potendo adeguare la propria offerta a quella migliore presentata;
- il *contributo pubblico*. Il PF può essere realizzato anche con il supporto di contributi pubblici, pur mantenendo l'iniziativa privata al centro del finanziamento.

Va precisato come la stessa regolamentazione sia stata ulteriormente perfezionata dalle modifiche successive ed il PF sia riconosciuto quale modello o strumento finanziario specifico per il finanziamento di un progetto che, nella fase di gestione, è in grado di generare flussi di cassa sufficienti per rimborsare il debito contratto per la sua realizzazione e per la sua capacità di remunerare il capitale di rischio. Il progetto è considerato un'entità autonoma rispetto ai promotori e viene valutato dai finanziatori principalmente in base alla sua capacità di generare, dal punto di vista economico-finanziario, redditività e flussi di cassa. Il PF si sviluppa e distingue come forma di finanziamento per progetti pubblici o privati, che sono finanziariamente indipendenti e caratterizzati da elevati fabbisogni di capitale, con la possibilità di ripartire i rischi tra i vari soggetti coinvolti nell'operazione.

Quanto al PPP, è da sottolineare come il codice del 2006 l'abbia tenuto distinto dal PF, sancendo per la prima volta una differenza sostanziale tra formula aggregativa (appunto il PPP) e modalità utilizzata (il PF).

Il PPP è stato regolamentato all'interno del Codice degli Appalti a partire dall'articolo 3, comma 15-ter, dove viene fornita una definizione di PPP come "qualsiasi" forma di contratto stipulato tra un ente pubblico e uno o più soggetti privati, avente ad oggetto attività relative alla progettazione, costruzione, gestione o manutenzione di opere e servizi di pubblica utilità. La norma, nel sottolineare la duttilità del PPP come strumento per coinvolgere i privati non solo nella realizzazione di opere pubbliche, ha avuto il merito di innovare con forme di aggregazione pubblico-privato, riducendo così il carico finanziario e gestionale sulle amministrazioni pubbliche. Più dettagliatamente il PPP trova uno spazio definitorio in altri articoli del Codice:

- articolo 152: definisce i criteri generali per la concessione di lavori pubblici, che rappresentano una delle forme principali di PPP, in cui il concessionario si impegna a realizzare e gestire l'opera a fronte di un diritto di sfruttamento economico;

- articolo 143: regola la concessione di lavori pubblici, dove il concessionario deve garantire, oltre alla realizzazione, anche la manutenzione dell'opera, beneficiando delle entrate generate dall'opera stessa.

Più specificamente, il termine PPP ha trovato una maggior chiarezza di significato consistente in una vasta gamma di modelli di cooperazione tra il settore pubblico e quello privato. Il PPP può essere adoperato ogni volta che un'amministrazione pubblica desidera incaricare un operatore privato di realizzare un progetto per la costruzione di infrastrutture o opere di interesse pubblico e per la gestione dei servizi collegati. In un'operazione di PPP sono presenti in parte o del tutto i seguenti elementi: progettazione, finanziamento, costruzione o rinnovamento, gestione e manutenzione.

Le peculiarità di un'operazione di PPP includono: il ruolo attivo dell'operatore economico, che interagisce in diverse fasi del progetto; il partner pubblico, il quale si focalizza principalmente sulla definizione degli obiettivi da raggiungere in termini di interesse pubblico, qualità dei servizi, politica dei prezzi e garantisce il monitoraggio del rispetto di tali obiettivi; la modalità di finanziamento del progetto, sostenuta dal settore privato; la possibilità che contributi pubblici, talvolta significativi, possano integrarsi con i finanziamenti privati; la ripartizione dei rischi tra partner pubblico e partner privato, che viene determinata caso per caso, sulla base della capacità delle parti di identificare, valutare, controllare e gestire i rischi; infine, la durata relativamente estesa della collaborazione tra i due partner, relativa ai vari aspetti del progetto, quali progettazione, finanziamento, costruzione o rinnovamento, gestione e manutenzione. Inoltre, il Codice stabilisce che i contratti di PPP possano essere stipulati anche in forma di contratti misti, comprendendo sia la fornitura di servizi che la realizzazione di opere pubbliche.

La terza fase si è aperta con il Codice degli Appalti del 2016 (Decreto Legislativo n. 50/2016) che ha rappresentato una significativa evoluzione rispetto al precedente del 2006 apportando numerosi cambiamenti in merito al PPP e al PF. Le disposizioni sono state introdotte per aumentare la trasparenza, migliorare la gestione del rischio e allinearsi alle direttive europee del 2014 (direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE). Il Codice del 2016 ha ampliato la definizione e la portata del PPP, concentrandosi particolarmente sulla gestione del rischio e sulla durata dei contratti. All'articolo 180, il PPP è stato definito come una forma di collaborazione tra pubblico e privato per la realizzazione e gestione di opere pubbliche, con il trasferimento di una parte significativa del rischio al privato. In tal senso la rinnovata versione si è fatta portatrice di soluzioni alle questioni scaturite da talune espe-

rienze per una supposta incompletezza della normativa precedente nel supportare le pubbliche amministrazioni verso scelte ponderate e adeguate ad un contesto economico nel frattempo mutato.

La nuova definizione di PPP si è, infatti, rivelata più precisa rispetto al Codice del 2006, che non dava sufficiente rilievo alla distribuzione del rischio, risultando a volte in una regolamentazione vaga (Bobbio, 2014). All'articolo 183, il codice ha dettagliato maggiormente il funzionamento del PF, introducendo un processo di selezione più trasparente. La normativa ha previsto due fasi per l'affidamento delle concessioni, prima la presentazione di proposte da parte del privato, anche spontaneamente, poi l'asseverazione del piano economico-finanziario, che deve essere valutato da soggetti autorizzati, come istituti di credito o società di revisione (Giannuzzi, 2018). Rispetto al Codice del 2006, queste nuove regole hanno tentato di eliminare l'arbitrarietà nelle decisioni della pubblica amministrazione, anche se la lentezza nelle valutazioni ha continuato ad essere un problema ricorrente.

L'articolo 179 ha introdotto meccanismi di controllo più rigorosi sui contratti di PPP, richiedendo maggiore attenzione sull'analisi preventiva della fattibilità economica e finanziaria. Ha reso inoltre obbligatorio specificare chiaramente la ripartizione dei rischi tra pubblico e privato, garantendo che il rischio operativo, legato alla gestione effettiva, sia prevalentemente a carico del privato. Questo ha rappresentato un passo avanti rispetto al Codice del 2006, che non forniva precisi dettagli sulla gestione del rischio (Marchesi, 2016). Il Codice del 2016 ha provveduto ad una maggiore tutela offerta al promotore con l'introduzione del *diritto di prelazione* dello stesso nell'aggiudicazione, stabilendo la possibilità di favorire il soggetto che ha presentato la proposta originale e garantendo ugualmente la concorrenza (Carabellese, 2017).

L'introduzione del diritto di prelazione del promotore ha rappresentato una svolta nell'incentivazione dei soggetti privati a proporre pacchetti progettuali prevedendo di fatto una procedura articolata in due fasi. In primo luogo, il promotore, ossia al soggetto privato è riconosciuta la facoltà di presentare una proposta progettuale per la realizzazione di un'opera pubblica. Questa proposta deve includere il piano economico-finanziario asseverato e una bozza di convenzione per la gestione del progetto. Nel caso la proposta fosse ritenuta di pubblico interesse, l'amministrazione pubblica sarebbe tenuta a bandire una gara pubblica per l'assegnazione del contratto. Da quel momento in poi si stabilisce che nel caso in cui un altro concorrente presentasse un'offerta più vantaggiosa durante la gara, al promotore deve essere riconosciuta la possibilità di esercitare il *diritto di prelazione*. Tale diritto nasce per consentire al promotore di adeguare la propria offerta alle condizioni economiche proposte dal miglior

offerente, garantendo così al promotore di aggiudicarsi la concessione dell'opera e di non perdere il progetto originariamente proposto.

L'obiettivo di tale previsione – riconfermata, come vedremo, dal più recente codice – è stato dunque incentivare i privati a presentare progetti innovativi, tutelandoli contro il rischio di essere superati da offerte concorrenti migliori durante la fase di gara. Inoltre, se il promotore decide di non esercitare il diritto di prelazione, il Codice gli ha comunque garantito il rimborso delle spese sostenute per la preparazione della proposta, come incentivo alla partecipazione di soggetti privati nella realizzazione di opere pubbliche. Tuttavia, nonostante questi miglioramenti, sono emerse criticità legate all'effettiva applicazione delle nuove norme, che in alcuni casi non garantiscono ancora una concorrenza pienamente libera. Sebbene il Codice del 2016 abbia introdotto numerosi miglioramenti, alcune criticità sono rimaste aperte con riferimento alla burocrazia e lentezza della procedura e alla ripartizione dei rischi, come già evidenziato. Uno dei problemi principali, riscontrato in entrambi i codici, ha continuato a riguardare la complessità nonché farraginosità delle procedure, risentendo la gestione dei progetti PPP di ritardi significativi nelle fasi di approvazione.

Con riferimento alla gestione del rischio il Codice del 2016 ha migliorato la regolamentazione, fornendo anche modelli di comparazione e verifica già presenti in altri ordinamenti (si pensi al *public sector comparator*) anche se molte amministrazioni pubbliche non sono riuscite a sviluppare le competenze necessarie per gestire efficacemente contratti così complessi (Marchesi, 2016).

#### 2.4.2. La nuova definizione normativa

Recentemente il Codice del 2016 è stato rinnovato con il Decreto Legislativo del 31 marzo 2023, n. 36, che segna un avanzamento, in particolare per quanto riguarda il PPP e gli strumenti ad esso collegati. Il nuovo codice, sorto all'ombra del periodo *post Covid-19*, ha come obiettivo la semplificazione delle procedure, rendendole più attrattive per gli investitori privati, e garantendo al contempo una maggiore efficienza nella realizzazione delle opere pubbliche attraverso il coinvolgimento del settore privato. Il PPP viene definito in maniera più ampia come una collaborazione a lungo termine tra settore pubblico e privato per la realizzazione di opere o la fornitura di servizi di pubblica utilità.

La struttura contrattuale può variare, includendo formule che variano dalla concessione, alla locazione finanziaria al contratto di disponibilità, nonché agli altri contratti stipulati dalla PA con operatori economici privati in-

tenti a realizzare “interessi meritevoli di tutela”. Il nuovo Codice introduce maggiori flessibilità nell’uso delle varie tipologie di contratti PPP, riconoscendo che ciascun progetto può richiedere forme contrattuali diverse a seconda delle esigenze specifiche. La concessione rimane il modello preferenziale, ma vi è un’apertura a contratti atipici, purché rispondano ai principi fondamentali del PPP, ossia la condivisione dei rischi e il coinvolgimento privato nella gestione e del finanziamento.

Tra le innovazioni del Codice del 2023 (Libro IV, artt. 174-208) rilevano (cfr. Cori, 2023):

- una ridefinizione sistematica della PPP<sup>5</sup> come categoria generale (*genus*) – all’interno del quale sono inclusi diversi tipi (*species*) di contratti, come le concessioni e la locazione finanziaria – che tiene conto di una maggiore aderenza alle diverse combinazioni nella realtà operativa in base alle esperienze maturate con le precedenti discipline;
- una valutazione preliminare di fattibilità e convenienza per i progetti in PPP con specifico riferimento all’idoneità del progetto a essere finanziato con risorse private; l’allocazione del rischio operativo; l’ottimizzazione costi-benefici;
- un approccio più snello alla *finanza di progetto* come corsia preferenziale rispetto ad altre opzioni finanziarie disciplinate per una PPP, essendo stata inserita tra i contratti di concessione con una conseguente rimozione della duplicazione normativa che nel Codice del 2016 produceva confusione su “quando” e “come” utilizzarla;
- una semplificazione della procedura per la presentazione di proposte da parte del settore privato, riducendo oneri burocratici come autodichiarazioni e garanzie;
- una maggiore attenzione alla *qualificazione delle stazioni appaltanti*, con l’obiettivo di rendere più efficaci e trasparenti le procedure di affidamento;

<sup>5</sup> Il PPP è un’operazione economica in cui ricorrono congiuntamente le seguenti caratteristiche:

- tra un ente concedente e uno o più operatori economici privati è instaurato un rapporto contrattuale di lungo periodo per raggiungere un risultato di interesse pubblico;
- la copertura dei fabbisogni finanziari connessi alla realizzazione del progetto proviene in misura significativa da risorse reperite dalla parte privata, anche in ragione del rischio operativo assunto dalla medesima;
- alla parte privata spetta il compito di realizzare e gestire il progetto, mentre alla parte pubblica quello di definire gli obiettivi e di verificarne l’attuazione;
- il rischio operativo connesso alla realizzazione dei lavori o alla gestione dei servizi è allocato in capo al soggetto privato.

- un incentivo verso l'utilizzo strategico delle PPP anche in presenza di fondi comunitari di cui si servono gli operatori privati e che nella combinazione pubblico-privato vengono conteggiati come provenienti dal settore privato al fine di rispettare il massimale del 49% del contributo pubblico (anche secondo la lettura data dall'ANAC nella delibera del 2022).

Queste innovazioni mirano a rendere il PPP più attrattivo per gli investitori, soprattutto alla luce degli obiettivi del *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (PNRR) che in qualche modo è stato pensato come volano per il rilancio delle PPP.

La richiesta di attenzione sul progetto di fattibilità (che era presente anche nel Codice del 2016, ma in modo meno strutturato) impone alle amministrazioni di condurre un'analisi economica approfondita per attestare la *sostenibilità* e la validità del progetto. Questa valutazione è obbligatoria per tutte le amministrazioni che intendono avviare un progetto PPP. L'obiettivo è ottimizzare il rapporto tra costi e benefici, garantendo che il progetto offra un *plus* valoriale rispetto agli appalti tradizionali. Inoltre, mira a promuovere un'allocatione efficace del rischio operativo tra il settore pubblico e privato e a incentivare l'adozione di soluzioni innovative, per evitare iniziative non sostenibili o poco vantaggiose dal punto di vista economico. Il Codice del 2023 ha anche ampliato le forme di collaborazione pubblico-privato, includendo sotto il grande ombrello delle PPP strumenti finanziari come il *leasing immobiliare* e il *contratto di disponibilità*. Il *leasing immobiliare* (art.196) consente alle amministrazioni pubbliche di accedere a immobili tramite contratti di locazione finanziaria, risultando utile per le infrastrutture pubbliche che necessitano di investimenti rapidi senza impegnare immediatamente ingenti risorse.

D'altro canto, il *contratto di disponibilità* (art. 197), consente al soggetto privato di realizzare un'opera pubblica e gestirla per un periodo determinato, assumendosi il rischio operativo; in cambio, l'ente pubblico corrisponde un compenso per l'uso dell'opera, sostenendo elevati livelli di qualità ed efficienza lungo l'intero ciclo di vita dell'infrastruttura.

Questi strumenti si rivelano innovativi e rappresentano un significativo progresso rispetto alle forme tradizionali di PPP, offrendo alle amministrazioni pubbliche maggiore flessibilità nella gestione delle risorse e realizzazione delle opere.

Particolare attenzione è stata poi prestata alle *concessioni* con il trasferimento al concessionario di un rischio operativo legato alla realizzazione dei lavori o alla gestione dei servizi (art. 177). Si tratta di un modello in realtà già noto in cui il settore privato si impegna a realizzare e gestire un'opera pubblica per un periodo definito. Durante questo arco temporale, il privato

ha la possibilità di generare ricavi dalla gestione dell'infrastruttura attraverso tariffe o canoni d'uso versati dagli utenti finali. Alla scadenza, l'opera torna sotto il controllo del settore pubblico. La chiave del successo di questo strumento risiede nella capacità di generare entrate durante la gestione, incentivando il settore privato, anche in questo caso, a mantenere elevati standard di qualità e sicurezza.

Nelle PPP tradizionali, al fine di selezionare il partner, l'amministrazione può avvalersi della procedura aperta, in cui tutti gli operatori economici interessati possono presentare un'offerta, o della procedura ristretta, in cui solo gli operatori selezionati in una prima fase possono accedere alla seconda fase di presentazione delle offerte dettagliate. Queste due procedure sono usate frequentemente per progetti non eccessivamente complessi, nei quali il criterio principale è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che considera qualità e prezzo. Per progetti di maggiore complessità, in cui le specifiche tecniche non possono essere definite con chiarezza fin dall'inizio, il Codice prevede il *dialogo competitivo*. Questa procedura consente all'ente pubblico di dialogare con i candidati selezionati per elaborare una soluzione che soddisfi meglio gli obiettivi del progetto. La *procedura competitiva con negoziato* viene indicata per progetti che richiedono flessibilità e personalizzazione durante l'esecuzione. In questa procedura, l'ente pubblico negozia i termini con i candidati per adattare il progetto alle esigenze particolari. È una scelta intermedia tra la procedura ristretta e il dialogo competitivo, offrendo un grado di flessibilità ma mantenendo al contempo la concorrenza.

Vale la pena a tal proposito soffermarsi sulla procedura prevista per la *finanza di progetto* (art. 193) che a lungo è stata fatta coincidere interpretativamente con il PPP stesso.

Sono stati eliminati alcuni passaggi burocratici che, in passato, rallentavano l'implementazione della *finanza di progetto*. In particolare, il nuovo Codice ha tolto i riferimenti alla procedura di PF ad iniziativa pubblica, che si era rivelata poco utilizzata in pratica, sebbene ci siano espliciti riferimenti per le Camere di Commercio, "nell'ambito degli scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico", che vogliono aggregarsi alle proposte di realizzazione di lavori pubblici (art. 193, comma 10).

L'attenzione è primariamente rivolta alla finanza di progetto proposta da privati, che possono presentare direttamente progettualità contenenti un *progetto di fattibilità*, una *bozza di convenzione*, il *piano economico-finanziario asseverato* e la specificazione delle *caratteristiche* del servizio e della gestione.

Questa modifica ha l'obiettivo di accorciare i tempi di attuazione dei progetti, promuovendo maggiore flessibilità e agilità nelle procedure e incenti-

vando una partecipazione più attiva del settore privato, rendendo il processo più snello e meno oneroso. Una delle misure più significative introdotte dal nuovo Codice è la semplificazione delle garanzie. Il nuovo quadro normativo ha abolito l'obbligo di fornire una garanzia provvisoria per il rimborso delle spese del miglior offerente, rimuovendo così uno degli ostacoli principali per i privati interessati a partecipare ai progetti di PPP. Tale cambiamento funge da incentivo per attrarre investimenti privati, poiché riduce i costi iniziali a carico degli operatori economici, risultando particolarmente rilevante per progetti di alto valore economico, dove la semplificazione delle garanzie è cruciale per facilitare l'accesso al mercato da parte degli investitori.

Il contratto viene aggiudicato tramite una gara pubblica basata sul criterio dell'*offerta economicamente più vantaggiosa*, che bilancia il rapporto tra prezzo e qualità. Nella fase di gara, il promotore iniziale mantiene il *diritto di prelazione*, il che significa che se un altro concorrente presenta un'offerta più vantaggiosa, il promotore può scegliere di pareggiare quest'offerta per aggiudicarsi il contratto (art. 195). Questo diritto di prelazione è formulato per incentivare l'iniziativa privata garantendo allo stesso modo la concorrenza e permette al promotore originario di rientrare nelle spese sostenute per la progettazione.

Nel nuovo Codice viene disciplinato anche lo strumento dei *partenariati istituzionalizzati* che, a differenza di quelli *contrattuali* sinora esaminati – in tal senso è stata ripercorsa la distinzione promossa dal Libro Verde del 2004 – che prevede la creazione di una società mista tra pubblico e privato. In questo contesto, il settore pubblico gioca un ruolo attivo nella gestione del progetto attraverso una *joint venture*, riprendo il concetto osservato in letteratura delle *alleanze strategiche* con il privato. Questo strumento risulta particolarmente significativo in settori dove è fondamentale mantenere un controllo pubblico diretto, come quello sanitario o energetico. La partecipazione del soggetto pubblico assicura che le decisioni strategiche siano assunte in modo condiviso, tutelando così gli interessi collettivi.

Un esempio concreto di questo approccio è stato, per esempio, adottato in Germania, dove molte partnership nel settore sanitario si fondano su joint venture tra pubblico e privato, permettendo di combinare le risorse economiche e tecniche del privato con la visione strategica del pubblico (Li e Akin-toye, 2003; Yescombe, 2007). Anche in Italia non mancano esempi simili legati alle sperimentazioni gestionali in sanità come il caso dell'Ospedale di Sassuolo<sup>6</sup> gestito da una società mista pubblico-privato. Oltre a questi mo-

<sup>6</sup> La società è nata dalla fusione tra l'Ospedale Civile e la casa di cura Villa Fiorita, nel 2005. Inizialmente sperimentale, la gestione mista pubblico-privata è stata positivamente confer-

delli, il Codice ha ampliato l'ambito di applicazione dei contratti di partenariato per l'innovazione, ideati per progetti che necessitano dello sviluppo di nuove tecnologie o dell'adozione di soluzioni innovative. Tali contratti facilitano una collaborazione tra settore pubblico e privato per elaborare soluzioni che migliorano la qualità dei servizi pubblici, sfruttando l'expertise e le capacità innovative del settore privato. Questo strumento si è rivelato particolarmente efficace nei settori tecnologici e delle energie rinnovabili, dove è cruciale sviluppare innovazioni per affrontare le sfide ambientali (Osborne, 2010; Cappellaro e Longo, 2011).

Tuttavia, nonostante queste importanti innovazioni, il nuovo Codice presenta alcune criticità. Una delle problematiche principali è la limitata capacità tecnica e amministrativa di molte amministrazioni pubbliche italiane. Anche con procedure semplificate, la carenza di competenze specifiche nella gestione dei contratti di PPP e di PF rappresenta una sfida significativa. Senza adeguata formazione e supporto tecnico, molte amministrazioni locali potrebbero affrontare difficoltà nella redazione e gestione di contratti complessi, aumentando il rischio di inefficienze o fallimenti progettuali. È quindi essenziale investire nella formazione del personale pubblico, fornendo le competenze necessarie per gestire efficacemente questi strumenti.

Un'altra criticità riguarda i ritardi burocratici. Sebbene le procedure siano state snellite, permangono tempi lunghi nell'approvazione e attuazione dei progetti, che scoraggiano gli investitori privati, in particolare per i progetti di grande valore economico. La burocrazia eccessiva e i ritardi amministrativi sono fattori che continuano a rappresentare un ostacolo per lo sviluppo di progetti PPP, riducendo l'attrattiva dell'Italia come mercato per gli investimenti infrastrutturali.

Infine, una delle sfide più complesse riguarda l'equilibrio del rischio. Il nuovo Codice pone l'accento sul trasferimento del rischio operativo al privato, ma in molti casi risulta difficile trovare un equilibrio adeguato tra il rischio che il privato è disposto ad accettare e le garanzie che il pubblico deve offrire per rendere il progetto fattibile. Questa mancanza di chiarezza e di bilanciamento può esitare in contenziosi legali e incertezze contrattuali, compromettendo il successo del progetto stesso, ma può inizialmente essere un freno e gli stessi privati che vogliono intraprendere un partenariato con il pubblico.

mata dalla Giunta Regionale. Dal 2022 l'Ospedale di Sassuolo è una società per azioni a socio unico, l'Azienda USL di Modena detiene infatti la totalità delle quote azionarie e ha il ruolo di indirizzo e controllo sulla gestione, è proprietaria dell'immobile e determina il contratto di fornitura in coerenza con la programmazione sanitaria della provincia di Modena. <https://www.ospedalesassuolo.it/azienda/>.

In conclusione, indubbiamente Codice del 2023 rappresenta un passo importante verso la semplificazione delle procedure e l'incentivazione della collaborazione pubblico-privato. Nondimeno, per garantire il pieno successo delle riforme, sarà necessario affrontare le asperità legate alle competenze amministrative, alla burocrazia e all'allocazione del rischio, affinché le partnership pubblico-privato possano realmente contribuire allo sviluppo infrastrutturale del Paese.

### 3.

## IL TRASFERIMENTO DEI RISCHI E LE IMPLICAZIONI CONTABILI

### 3.1. La tipologia dei rischi nelle PPP

Nel contratto di PPP, l'individuazione dei rischi e la loro classificazione risulta fondamentale ai fini delle previsioni che accompagnano l'intera operazione.

L'analisi dei rischi ha attirato da sempre molta attenzione, per quanto concerne sia l'individuazione, sia l'allocazione tra soggetto pubblico e soggetto privato (Akyntoye *et al.*, 2003; Bing *et al.*, 2005; Ismailar, 2011; Demirag *et al.*, 2012). Una classificazione di ordine generale ordina i rischi sulla base di fattori esogeni e fattori endogeni, distinguendo tra livelli micro, meso e macro (Akintoye *et al.*, 2003). Ciascun livello assume le proprie peculiarità e modalità di gestione.

I rischi *macro* provengono dall'esterno e riguardano fattori economici, politici, legali e naturali, difficilmente prevedibili. Sono riferibili per esempio ai seguenti elementi:

- *instabilità politica*. I cambiamenti di governo o di politiche possono avere un impatto significativo sulle PPP, specialmente se riguardano modifiche nelle normative o nella regolamentazione;
- *volatilità dei mercati finanziari*. I cambiamenti nei tassi di interesse o nell'accesso al credito possono influire sui costi di finanziamento del progetto. I cambiamenti nei tassi di interesse rappresentano, infatti, uno dei principali rischi finanziari in un progetto di PPP. Se i tassi di interesse aumentassero durante la durata del contratto, i costi del finanziamento potrebbero lievitare notevolmente, riducendo i margini di profitto del partner privato. Questo rischio è particolarmente rilevante per progetti finanziati attraverso il debito a lungo termine, in cui piccoli cambiamenti nei tassi di interesse possono avere un impatto

significativo sui costi complessivi (Grimsey e Lewis, 2005). Un altro rischio finanziario è legato alla possibilità che il partner privato non riesca a ottenere il capitale necessario per completare il progetto. Se il finanziamento non venisse garantito, o se gli investitori ritirassero il loro supporto, il progetto potrebbe rimanere incompiuto o entrare in una fase di stallo. In alcuni casi, il partner pubblico potrebbe essere costretto a intervenire per garantire la continuità del progetto, sostenendo costi non previsti;

- *eventi naturali*. Le condizioni meteorologiche estreme o cambiamenti geotecnici possono causare ritardi nella costruzione o danni alle infrastrutture.

Tra i rischi macro possono essere annoverati anche quelli dovuti a fattori sociali come l'opposizione pubblica ai progetti e le differenze culturali tra le principali parti coinvolte (Ibrahim *et al.*, 2006).

I rischi *meso* riguardano invece i fattori direttamente associati al progetto e possono includere:

- *problemi di finanziamento*. La capacità del progetto di attrarre investitori e garantire finanziamenti sufficienti è un rischio importante, soprattutto nei progetti di grandi dimensioni. Un concetto importante delle PPP è la *bancabilità*, ovvero la capacità di ottenere finanziamenti dalle banche. Molte delle operazioni assegnate incontrano difficoltà nell'accesso al credito, anche quelle che coinvolgono i principali operatori del settore. Questo è un elemento che deve essere valutato attentamente dalle società responsabili della costruzione dei contratti, in particolare per quanto riguarda il rispetto dei tempi di pagamento del canone di disponibilità. Sembra importante ricordare che, per alcune categorie di investimenti pubblici, soprattutto quelli con un forte impatto sociale, sta iniziando a giocare un ruolo cruciale la cosiddetta *finanza sociale*. La finanza sociale mira a compensare il rendimento finanziario ridotto con i benefici sociali per le comunità, creando così un equilibrio tra il valore economico e sociale, noto come *blended finance*<sup>1</sup>;

<sup>1</sup> La *blended finance* rappresenta un modello innovativo di finanziamento che combina risorse pubbliche, private e filantropiche, con l'obiettivo di attrarre investimenti verso progetti ad alto impatto sociale e ambientale. Questo approccio è particolarmente utile nei contesti dove i progetti, pur essendo finanziariamente sostenibili, presentano rischi troppo elevati per attrarre esclusivamente capitali privati. Secondo OECD (2018), la *blended finance* ha permesso di mobilitare oltre 81 miliardi di dollari di investimenti privati verso i Paesi in via di sviluppo tra il 2012 e il 2018, contribuendo in modo significativo al raggiungimento degli SDGs. Uno dei vantaggi principali della *blended finance* è la sua capacità di ridurre il rischio percepito dagli investitori privati attraverso l'apporto di finanziamenti concessi da parte di governi o

- *ritardi nella costruzione*. I ritardi nei tempi di costruzione possono comportare costi aggiuntivi significativi, influenzando la redditività complessiva del progetto;
- *difetti di progettazione*. Una progettazione inefficace o incompleta può portare a problemi operativi e alla necessità di costose modifiche.

I rischi *micro* derivano normalmente dalle relazioni tra le parti coinvolte nel progetto, in particolare tra il settore pubblico e privato. Questi rischi comprendono:

- *mancanza di esperienza nelle PPP*. La mancanza di competenze o esperienza nella gestione di progetti complessi può portare a inefficienze o errori nella gestione;
- *distribuzione inadeguata delle responsabilità*. Una chiara definizione delle responsabilità tra le parti è per tale ragione essenziale per il successo del progetto. L'assenza di una divisione ben definita può portare a conflitti e ritardi;
- *differenze nei metodi di lavoro*. Le differenze culturali e operative tra il settore pubblico e privato possono causare incomprensioni o difficoltà nel coordinamento.

In realtà ai rischi *micro* sono riconducibili quelli che vengono definiti anche *rischi operativi* e *rischi relazionali* (Ibrahim *et al.*, 2006; Shen *et al.*, 2006; Karim, 2011).

I *rischi operativi* nelle PPP includono problemi come l'aumento dei costi operativi e la diminuzione dei ricavi, che possono incidere negativamente sulla redditività complessiva del progetto. Una volta completata la costruzione, il progetto entra nella fase operativa, durante la quale il partner privato è responsabile della gestione e manutenzione dell'infrastruttura o del servizio per la durata del contratto, che può variare da 10 a 30 anni. I rischi operativi includono inefficienze nella gestione del progetto, aumenti nei costi di gestione e la mancata manutenzione delle strutture.

istituzioni filantropiche. L'uso di strumenti come garanzie e prestiti subordinati consente di proteggere gli investitori privati, incoraggiandoli a partecipare a progetti che altrimenti avrebbero ignorato a causa dei rischi finanziari elevati (Convergence, 2019) Inoltre, la *blended finance* non si limita a generare ritorni economici, ma mira a ottenere anche un valore sociale e ambientale, un concetto noto come *blended value* (Emerson, 2003). Un esempio di successo dell'uso della *blended finance* è il progetto di energia rinnovabile in Africa, che ha mobilitato fondi privati grazie al supporto di garanzie pubbliche e prestiti agevolati da parte della Banca Mondiale e altre istituzioni (World Bank, 2020). Questo progetto ha permesso di sviluppare infrastrutture energetiche in aree rurali, contribuendo alla sostenibilità ambientale e migliorando le condizioni di vita delle comunità locali.

Tra i rischi più significativi vi sono la *frequenza di manutenzione maggiore del previsto*, che può portare a costi imprevisti e a ritardi nelle operazioni, e la *produttività operativa inferiore alle attese*, che potrebbe essere causata da inefficienze gestionali o da un'errata pianificazione iniziale (Ibrahim *et al.*, 2006). In particolare, il rischio di *costi operativi superiori alle previsioni* e la *bassa domanda per i servizi forniti* sono citati come alcune delle principali cause di fallimento dei progetti (Ibrahim *et al.*, 2006).

Questi rischi possono portare a un aumento dei costi e a una riduzione della redditività del progetto, con potenziali ripercussioni sia per il settore privato, che potrebbe essere chiamato a sostenere questi costi, sia per il settore pubblico, che potrebbe essere indotto a una rinegoziazione del contratto o ad accettare una qualità inferiore del servizio.

I *rischi relazionali*, invece, si concentrano sulle dinamiche tra i partner pubblico e privato, e includono problemi come la *distribuzione inadeguata di autorità e delle responsabilità* e le differenze nei *metodi di lavoro e know-how* tra i partner (Ibrahim *et al.*, 2006). Se il controllo o l'autorità decisionale sono mal distribuiti tra pubblico e privato, potrebbe verificarsi una mancanza di coordinamento che può rallentare o complicare l'esecuzione del progetto. Allo stesso modo le differenze nei processi operativi e nelle metodologie utilizzate dai partner pubblico e privato possono creare attriti, con conseguente disallineamento degli obiettivi e delle modalità operative. Ad esempio, se il settore pubblico e privato non riescono a stabilire un'allocazione chiara dei compiti, può sorgere confusione e inefficienza. Inoltre, la *mancanza di impegno da parte di uno dei partner* può compromettere seriamente il progetto, soprattutto se uno dei soggetti non ha esperienza sufficiente nella gestione di PPP. *Rischi legati al personale* possono anch'essi essere determinanti nel creare criticità. Problemi come crisi del personale, differenze culturali o inadeguata gestione delle risorse umane possono influire negativamente sul progetto, riducendone l'efficienza. (Ibrahim *et al.*, 2006). I rischi relazionali possono portare a ritardi, inefficienze e conflitti tra le parti. Se non gestiti adeguatamente, possono minare la fiducia e la cooperazione tra i partner, compromettendo il successo a lungo termine del progetto. Ad esempio, se il settore privato ritiene che il rischio assegnato sia eccessivo o non equamente distribuito, potrebbe rifiutare di investire o richiedere condizioni contrattuali più onerose.

Infine, un rischio spesso sottovalutato nelle PPP è quello della reputazione. Poiché le PPP coinvolgono la fornitura di servizi pubblici essenziali, qualsiasi fallimento o disservizio può danneggiare la reputazione sia del partner pubblico che di quello privato. Un esempio emblematico potrebbe essere un ospedale costruito tramite PPP che non riesce a fornire un'assistenza sanitaria ade-

guata. In questo caso, la percezione negativa da parte del pubblico potrebbe avere conseguenze negative non solo per il partner privato, ma anche per il partner pubblico, che ha affidato la gestione dell'infrastruttura o di una parte dei servizi ad essa correlati a un soggetto privato.

I *rischi di reputazione* sono particolarmente elevati nei progetti che coinvolgono servizi ad alta visibilità pubblica, come l'assistenza sanitaria o i trasporti. Il partner pubblico deve quindi assicurarsi che il partner privato rispetti gli standard di qualità, per evitare disservizi che potrebbero compromettere la fiducia del pubblico nel progetto (Flinders, 2005).

Tanto i rischi operativi quanto i rischi relazionali richiedono una gestione attenta e proattiva. È essenziale stabilire accordi chiari sin dall'inizio del progetto per definire chi gestirà ciascun rischio e come saranno monitorati e mitigati i problemi durante il ciclo di vita del progetto. Le buone pratiche includono la creazione di un solido framework di governance, che definisca in modo chiaro i ruoli, le responsabilità e i meccanismi di comunicazione tra i partner.

La suddivisione secondo il criterio esaminato fornisce un quadro utile per comprendere meglio la natura dei rischi e le modalità ottimali per gestirli ma non è l'unica. Altri approcci metodologici alla qualificazione e all'individuazione dei rischi emergono da proposte negli studi sulle PPP e dalle *practice*. In particolare, la qualificazione del rischio trova la sua motivazione nell'esigenza di procedere in fase contrattuale con una chiara e non fuorviante assunzione di responsabilità da parte dei partner, avendo poi un impatto anche sullo stesso livello di informativa prodotta a livello contabile.

Una distinzione più schematica legata in modo pragmatico ai momenti cruciali del contratto di PPP e all'evenienza che possano manifestarsi eventi in contrasto con le previsioni è quella tra rischi legati alla *costruzione*, alla *domanda* e alla *disponibilità*.

Il *rischio di costruzione* riguarda la possibilità che vi siano problemi, ritardi o sovraccosti nella fase di realizzazione dell'infrastruttura. Questo tipo di rischio è tipico dei progetti che coinvolgono la costruzione di infrastrutture fisiche come strade, ponti, aeroporti, ospedali o scuole. I problemi possono includere ritardi dovuti a cattive condizioni meteorologiche, ostacoli imprevedibili nel terreno, carenze di materiali o manodopera, o difficoltà tecniche.

Il *rischio di costruzione* può avere implicazioni finanziarie significative per il partner privato, che spesso assume la responsabilità diretta della costruzione. Se i costi aumentano i tempi di realizzazione si allungano, questo può ridurre il ritorno economico previsto. Nelle PPP, il rischio di costruzione viene generalmente trasferito dal soggetto pubblico al partner privato, poiché quest'ultimo è in grado di controllare direttamente la gestione delle risorse e delle attività durante la fase di costruzione. Tuttavia, anche il settore pubblico

può essere influenzato se i ritardi impediscono la fornitura di un servizio pubblico essenziale.

Per mitigare il *rischio di costruzione*, è fondamentale implementare un controllo rigoroso del progetto e prevedere sin dall'inizio penali per ritardi o difetti nella realizzazione. L'utilizzo di tecniche di *project management* e di contratti che garantiscano il rispetto dei tempi e dei costi previsti, come il contratto di prezzo fisso o il contratto *EPC*<sup>2</sup> (Engineering, Procurement, and Construction), può ridurre l'impatto di questo rischio.

Il *rischio della domanda* è legato all'incertezza sulla quantità di utilizzo o richiesta di un'infrastruttura o di un servizio. Nelle PPP, la sostenibilità finanziaria del progetto spesso dipende dalle entrate generate dall'utilizzo dell'infrastruttura (ad esempio, il pedaggio di un'autostrada o il traffico passeggeri di un aeroporto). Se la domanda prevista non si concretizzasse, il progetto potrebbe non generare i ricavi necessari per coprire i costi operativi e di manutenzione, mettendo a rischio il ritorno economico per il partner privato e il successo complessivo dell'operazione.

Un esempio classico di *rischio della domanda* è quello delle autostrade a pedaggio. Se le previsioni sul numero di veicoli che utilizzeranno l'autostrada fossero eccessivamente ottimistiche, il progetto potrebbe non generare abbastanza entrate da coprire i costi operativi e finanziari. Questo rischio è particolarmente elevato in contesti economici instabili o in cui esistono alternative gratuite all'uso dell'infrastruttura (ad esempio, strade non a pedaggio).

Per mitigare il *rischio della domanda*, i contratti di PPP possono includere meccanismi di protezione per il partner privato, come garanzie minime di traffico o ricavi fornite dalla PA, che assicurano un certo livello di redditività anche se la domanda è inferiore alle aspettative. Tuttavia, questi meccanismi di garanzia possono essere controversi, in quanto comportano il trasferimento di parte del rischio di mercato dal settore privato a quello pubblico e questo può mettere in discussione la stessa finalità della PPP. Il rischio della domanda è legato anche a fattori temporali, considerando che la PPP solitamente comprende un periodo esteso lungo il quale fattori come instabilità

<sup>2</sup> Secondo un contratto EPC (Engineering, Procurement, and Construction), l'appaltatore ha l'obbligo di consegnare una struttura completa e operativa allo sviluppatore, il quale può semplicemente "girare una chiave" per iniziare la gestione della struttura. Per questo motivo, i contratti EPC sono spesso denominati contratti "chiavi in mano". Oltre a realizzare l'intera struttura, l'appaltatore è tenuto a rispettare un prezzo garantito, una data di consegna prestabilita e deve assicurare che la struttura funzioni al livello concordato. Qualsiasi inadempienza rispetto a tali obblighi comporta per l'appaltatore l'assunzione di responsabilità finanziarie. L'appaltatore EPC coordina tutte le attività di progettazione, approvvigionamento e costruzione, garantendo che l'intero progetto venga completato conformemente ai requisiti e nei tempi stabiliti (Mulazzani, 2022).

economica, innovazione tecnologica, fattori demografici possono influire sulle previsioni iniziali.

Il *rischio di disponibilità* si riferisce, infine, alla capacità del partner privato di costruire e mantenere l'infrastruttura in uno stato operativo ottimale per tutto il periodo del contratto. Questo rischio riguarda principalmente la continuità e la qualità del servizio fornito dal progetto. Se l'infrastruttura non fosse disponibile o non soddisfacesse gli standard contrattuali, il partner privato potrebbe essere soggetto a penalità o a una riduzione dei pagamenti da parte del partner pubblico.

Ad esempio, in sanità, in un progetto PPP ospedaliero, il rischio di disponibilità riguarda la capacità del partner privato di garantire che l'ospedale sia operativo, ben mantenuto e conforme agli standard di qualità previsti dal contratto. Se il partner privato non riesce a garantire la disponibilità continua dell'infrastruttura, ciò può comportare l'imposizione di penali o la perdita di incentivi finanziari legati alla performance.

Il *rischio di disponibilità* è generalmente gestito attraverso contratti che includono *Key Performance Indicators* (KPI), che misurano la disponibilità e la qualità dell'infrastruttura. I KPI possono essere legati alla manutenzione, alla pulizia, alla sicurezza o alla gestione energetica del progetto. Se l'infrastruttura non soddisfacesse i KPI, il partner privato potrebbe subire una riduzione dei compensi o essere soggetto a penali finanziarie.

### **3.2. Strategie di analisi e valutazione dei rischi nelle PPP**

La corretta gestione dei rischi è una condizione necessaria per fare in modo che la PPP possa funzionare. Come si è già osservato, i rischi sono legati prevalentemente alle fasi del ciclo di vita ed in merito a questo sono diverse le proposte metodologiche per prevenire e/o affrontare gli eventuali disagi causati da eventi avversi. È di fondamentale importanza gestire i rischi in modo proattivo, coinvolgendo tutte le parti interessate per ridurre al minimo l'impatto e massimizzare le opportunità di prevenirli (Karim, 2011).

Tra le strategie menzionate vi sono la necessità di analisi dettagliate, una chiara definizione delle responsabilità e l'adozione di framework efficaci per l'allocazione. Tutte le proposte in ogni caso prevedono metodologicamente un approccio strategico che possa, prima di avviare la PPP, condurre a individuare, classificare e mappare i rischi connessi al tipo di operazione ed al settore di riferimento. A tal fine può essere di sussidio la stessa letteratura di riferimento che ai rischi delle PPP e alla loro allocazione ha dedicato e continua a dedicare molto spazio (Grimsey e Lewis, 2002; Li *et al.*, 2005; Zhang, 2005; Le *et al.*, 2022).

Un *framework* ritenuto di rilievo ed oggetto di analisi è strutturato in maniera tale da consentire di identificare, valutare e gestire i rischi associati a tali progetti. I PPP sono accordi complessi tra governi e partner privati volti a realizzare infrastrutture o fornire servizi, che comportano un'ampia varietà di rischi, sia per il settore pubblico che per quello privato. Questo framework mira a ottimizzare la distribuzione dei rischi tra le parti coinvolte, massimizzando l'efficienza e il VfM (Shen *et al.*, 2006). Le sezioni che lo compongono sono sei, in una sequenza progressiva come segue.

1. *Identificazione del rischio*. La fase iniziale del framework è rappresentata dall'identificazione dei rischi potenziali. Questa è una parte fondamentale per costruire un modello di gestione del rischio efficace. Nel modello è enfatizzata l'importanza di coinvolgere tutti gli stakeholder, inclusi gli esperti di settore e le parti direttamente interessate, sia pubbliche che private. Il coinvolgimento di più parti permette di ottenere una mappatura completa dei rischi e delle debolezze del progetto. I rischi identificati sono classificati in diverse categorie, ciascuna con implicazioni uniche per il progetto PPP. Le categorie includono:

- *rischi politici*;
- *rischi economici*;
- *rischi operativi* (in particolare riguardano il funzionamento quotidiano dell'infrastruttura, come sovraccosti di manutenzione, interruzioni di servizio o inefficienze gestionali);
- *rischi naturali*.

L'identificazione tempestiva e accurata di questi rischi è cruciale perché permette di pianificare adeguate misure di mitigazione e allocazione.

2. *Valutazione e analisi del rischio*. Una volta identificati, i rischi devono essere analizzati e valutati. Questa fase richiede la quantificazione dei rischi in termini di probabilità di accadimento e impatto potenziale sul progetto. L'obiettivo è quello di determinare quanto è probabile che un rischio si verifichi e quale sarà l'effetto sul progetto, in termini di costi, tempi o qualità del risultato. A tale fine si profila l'uso di strumenti quantitativi per facilitare la valutazione, come:

- *matrici del rischio*: sono utilizzate per classificare i rischi in base alla loro probabilità e al loro impatto. Una matrice consente di visualizzare i rischi con alta probabilità e alto impatto, che richiedono misure di mitigazione immediate, rispetto a quelli con bassa probabilità e impatto, che possono essere monitorati con meno urgenza;
- *modelli Monte Carlo*: questo approccio simula numerosi scenari possibili per valutare il potenziale impatto finanziario dei rischi. È particolarmente

utile nei PPP in cui le variabili finanziarie sono complesse e interdipendenti.

L'analisi quantitativa offre una valutazione oggettiva dei rischi e consente di pianificare misure di mitigazione più precise.

3. *Allocazione del rischio.* Il principio fondamentale è che i rischi devono essere allocati al partner che è meglio in grado di gestirli o di minimizzarne l'impatto. Una corretta allocazione è essenziale per il successo di una PPP, poiché distribuisce la responsabilità in base alla capacità di ciascuna parte di mitigare i rischi.

Le principali modalità di allocazione dei rischi sono:

- *rischi politici e normativi.* Poiché solo la PA è in grado di influenzare la politica e la regolamentazione, questi rischi sono generalmente allocati al partner pubblico. Questo include la gestione delle normative locali, la concessione dei permessi necessari e il rispetto delle leggi ambientali;
- *rischi di progettazione e operativi.* Spesso sono trasferiti al partner privato, che ha le competenze tecniche e gestionali per ottimizzare l'esecuzione del progetto. Il partner privato è incentivato a ridurre i costi operativi e a garantire che il progetto sia eseguito secondo gli standard;
- *rischi di forza maggiore.* Questi rischi sono solitamente condivisi tra le parti, poiché rappresentano eventi imprevedibili, come disastri naturali o crisi economiche. La condivisione permette di evitare oneri eccessivi su una singola parte.

La gestione ottimale dell'allocazione dei rischi aumenta la probabilità di successo e riduce l'incertezza per entrambe le parti.

4. *Mitigazione del rischio.* Una volta assegnati, i rischi devono essere mitigati attraverso l'adozione di strategie efficaci. In tal senso si profilano diverse strategie che possono essere utilizzate a seconda del tipo di rischio e del partner coinvolto. Tra le principali strategie di mitigazione ci sono:
  - *diversificazione.* L'uso di più fornitori o finanziatori per ridurre la dipendenza da un'unica fonte, mitigando così il rischio di interruzioni o insolvenze;
  - *assicurazioni.* Sono spesso utilizzate per coprire rischi specifici, come rischi naturali o rischi di costruzione, trasferendo così parte del rischio a una terza parte;
  - *controllo dei costi.* L'implementazione di tecniche di controllo rigorose durante la fase di costruzione e operativa riduce la probabilità di sovraccosti imprevisti;
  - *piani di contingenza.* Sono misure preventive per affrontare eventi imprevisti, come ad esempio risorse di backup o procedure alternative per garantire che il progetto possa continuare in caso di problemi.

L'obiettivo della mitigazione è ridurre l'impatto dei rischi ad alto potenziale e prevenire che situazioni di crisi compromettano il progetto.

5. *Monitoraggio e controllo continuo.* Il framework prevede un monitoraggio continuo dei rischi per tutto il ciclo di vita del progetto, dalla fase di progettazione a quella operativa. Questo monitoraggio permette di identificare cambiamenti nei rischi o nuove minacce e di adattare le strategie di mitigazione di conseguenza.

Il monitoraggio si basa sull'uso di *Key Performance Indicators (KPI)*, che offrono una misura chiara delle performance e delle variabili critiche del progetto. I KPI possono includere:

- efficienza operativa (rispetto del budget e delle tempistiche);
- sicurezza del progetto (assenza di incidenti);
- indicatori economico-finanziari (costo effettivo rispetto al budget stimato).

Il controllo continuo e l'aggiornamento delle strategie di mitigazione garantiscono che il progetto rimanga sulla buona strada e che eventuali problemi vengano affrontati tempestivamente.

6. *Revisione e valutazione post-progetto.* Dopo il completamento del progetto, è essenziale condurre una revisione finale per valutare come i rischi sono stati gestiti e cosa può essere migliorato in progetti futuri. Questa fase permette di apprendere lezioni utili da implementare in altri PPP.

Il framework garantisce che i rischi siano allocati in modo da massimizzare l'efficienza economica del progetto, mantenendo bassi i costi e raggiungendo gli obiettivi prefissati. Consente inoltre un adattamento continuo delle strategie di rischio durante il ciclo di vita del progetto, tenendo conto di cambiamenti nelle circostanze politiche, economiche o tecniche. Infine, essendo trasversale a tutta la gestione, fornisce una guida chiara e strutturata per affrontare i rischi nei progetti PPP, garantendo che siano identificati, valutati, allocati e monitorati in modo efficace.

### 3.3. L'allocazione e il trasferimento dei rischi

Le modalità allocative del rischio variano principalmente in base alla tipologia di rischio coinvolto, pertanto anche la capacità di individuare e mappare i rischi suddividendoli nelle tre principali categorie macro, meso e micro, ciascuna con caratteristiche e modalità di gestione differenti, si rivela utile (Li *et al.*, 2005). Il rischio macro si tendono ad essere assunti dal settore pubblico, che ha il potere di influenzare e gestire tali cambiamenti; i rischi meso, legati all'esecuzione del progetto e inclusivi dei rischi di costruzione,

finanziari e di domanda, sono generalmente trasferiti al partner privato, che è responsabile della gestione della costruzione e della gestione operativa dell'infrastruttura; i rischi micro, riguardando le dinamiche relazionali tra i vari stakeholder del progetto, tendono a essere condivisi tra il settore pubblico e privato, in quanto entrambe le parti sono responsabili per il successo del progetto. Nel caso delle PPP basate sul project financing, relativamente alla costruzione di un ospedale, il partner privato assume i rischi legati alla costruzione, alla manutenzione e alla gestione dell'infrastruttura, mentre la PA garantisce pagamenti basati su criteri di disponibilità e qualità del servizio. In questo modo, il rischio operativo e finanziario viene trasferito al partner privato, incentivandolo a mantenere standard elevati e a minimizzare i costi operativi (Ibrahim *et al.*, 2006).

Per esempio, le PPP in Nigeria hanno fornito interessanti esempi di trasferimento del rischio. Nei progetti infrastrutturali nigeriani, il settore pubblico mantiene il controllo sui rischi politici e sui rischi legati all'acquisizione dei terreni, mentre il partner privato assume i rischi operativi e quelli legati alla domanda (Idris *et al.*, 2013). Questa suddivisione dei rischi ha permesso di migliorare la realizzazione di progetti infrastrutturali in un contesto caratterizzato da instabilità politica e difficoltà di accesso ai finanziamenti (Burke e Demirag, 2017). Uno dei principali vantaggi derivanti dal trasferimento del rischio nelle PPP è la capacità di attrarre investimenti privati in settori tradizionalmente considerati di competenza esclusiva del settore pubblico. L'opportunità di trasferire il rischio consente di ridurre l'onere finanziario per il governo, permettendo di concentrare le risorse pubbliche su altre priorità. Inoltre, il partner privato è incentivato a gestire i rischi in modo efficiente per massimizzare il ritorno sugli investimenti, migliorando così l'efficienza complessiva del progetto.

Un'ultima considerazione va fatta anche sui benefici influssi che il trasferimento del rischio comporta sulle tempistiche ed il rispetto della *timeline* di progetto. Attraverso meccanismi contrattuali come penali per ritardi o incentivi per il rispetto delle scadenze, il rischio di costi imprevisti o ritardi nella costruzione viene minimizzato, migliorando la previsione dei costi e la gestione delle risorse.

Nonostante i numerosi vantaggi, il trasferimento del rischio nelle PPP presenta anche delle sfide e conseguenti criticità. Una delle principali difficoltà è rappresentata dalla valutazione accurata dei rischi e dalla loro allocazione. In molti casi, il rischio viene trasferito al partner privato senza una chiara comprensione della sua capacità di gestirlo, il che può portare a inefficienze, ritardi o aumenti dei costi. Se il partner privato non dispone delle competenze o delle risorse per gestire efficacemente il rischio trasferito,

l'intero progetto può fallire. Inoltre, il trasferimento del rischio richiede una forte cooperazione tra pubblico e privato. Le differenze di obiettivi, priorità e culture organizzative tra le due parti possono creare tensioni, soprattutto se non vengono gestite adeguatamente. Una criticità da sempre rilevata è la mancanza di competenze specifiche da parte delle amministrazioni pubbliche nella gestione dei contratti PPP che rischia di portare a una cattiva allocazione dei rischi. Inoltre, la rigidità delle procedure di gara può limitare la flessibilità necessaria per un'efficace gestione dei rischi stessi, soprattutto in fase di progettazione e costruzione. Per tale ragione sorge la necessità che ogni forma di asimmetria informativa, in fase di selezione e negoziazione, possa essere ridotta a favore di una cooperazione più stretta tra pubblico e privato, che permetta una migliore distribuzione dei rischi sulla base delle competenze e delle capacità di ciascun partner.

Anche nell'ordinamento italiano la questione relativa al trasferimento del rischio e all'impostazione metodologica delle fasi di una PPP è stata oggetto di regolazione da parte dell'Autorità Italiana per l'Anti-corruzione (ANAC) che ha prodotto il documento n. 9 di attuazione del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recanti "Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato", nel quale sono rilevate tutte le attività ritenute fondamentali nelle diverse fasi di una PPP. Uno degli strumenti più importanti evidenziati dall'ANAC per la gestione dei rischi è *la matrice dei rischi*, che deve essere allegata a ogni contratto di PPP. Questa matrice rappresenta una sorta di mappa dettagliata che elenca tutti i rischi identificati e specifica quale parte – pubblica o privata – è responsabile della gestione di ciascun rischio. È uno strumento di trasparenza e chiarezza, che evita incomprensioni e conflitti durante l'esecuzione del contratto.

Il documento sottolinea anche l'importanza di definire con precisione le *clausole contrattuali* che regolano il trasferimento dei rischi. Le amministrazioni pubbliche devono prestare particolare attenzione a includere KPI e livelli di servizio (SLA) che permettano di monitorare e valutare la qualità dell'operato del partner privato. Se l'operatore non rispetta gli standard concordati, devono essere previste penali o altre misure correttive.

Una volta avviato il progetto, il monitoraggio dell'attività del partner privato è essenziale per garantire che i rischi rimangano allocati correttamente. Le amministrazioni devono verificare costantemente che il privato stia rispettando gli impegni presi e che i rischi non vengano, di fatto, trasferiti al settore pubblico attraverso un'inefficace gestione operativa.

Un altro aspetto cruciale riguarda il piano economico-finanziario (PEF). Questo strumento deve essere costantemente aggiornato e rivisto per garantire che il progetto rimanga economicamente sostenibile nel tempo. Se emergono squilibri finanziari dovuti a una cattiva gestione del rischio da parte del privato, quest'ultimo deve essere ritenuto responsabile e affrontare le conseguenze economiche senza trasferire il peso al settore pubblico.

Il documento ANAC si sofferma infine su un concetto chiave che è la trasparenza. Nei contratti di PPP, una delle sfide più grandi è mantenere un alto livello di trasparenza nella gestione dei rischi, affinché ogni decisione presa durante l'esecuzione del contratto sia chiara, documentata e giustificabile. Solo attraverso un monitoraggio rigoroso e una gestione responsabile dei rischi, è possibile assicurarsi che il PPP funzioni a vantaggio della collettività senza sovraccaricare i bilanci pubblici.

### **3.4. La determinazione delle tariffe nel PPP**

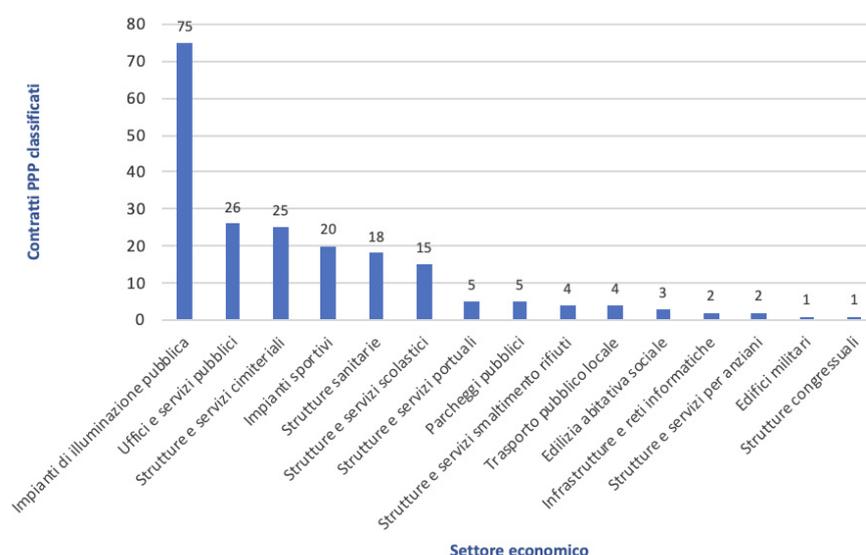
La determinazione delle tariffe nei progetti di partenariato pubblico-PPP è uno dei temi centrali per garantire la sostenibilità economica-finanziaria di queste iniziative, ma al tempo stesso deve garantire l'accessibilità per gli utenti e l'equità sociale. I progetti PPP, che coinvolgono una stretta collaborazione tra enti pubblici e privati, sono utilizzati in tutto il mondo per realizzare infrastrutture di grande rilevanza pubblica, come autostrade, ospedali, scuole, e reti energetiche. Uno dei nodi più complessi è l'equilibrio tra gli interessi dei due principali attori del PPP: il settore pubblico, che ha il compito di tutelare l'interesse pubblico e garantire che i servizi erogati siano accessibili, e il partner privato, che ha la necessità di ottenere un ritorno economico adeguato sul proprio investimento.

Nelle PPP, le tariffe rappresentano lo strumento principale per generare entrate che coprano i costi operativi, la manutenzione dell'infrastruttura e offrano un ritorno economico per il partner privato. Tuttavia, fissare il giusto livello tariffario è una sfida complessa, poiché occorre tener conto di molteplici variabili tra cui i costi di realizzazione, la domanda prevista, la sostenibilità finanziaria del progetto, la regolamentazione governativa e la capacità di spesa degli utenti. In settori come le infrastrutture autostradali o il sistema sanitario, o quello scolastico queste variabili sono particolarmente critiche, data la natura essenziale dei servizi forniti.

### 3.4.1. Il ruolo dei PPP nel contesto infrastrutturale

In generale i PPP sono particolarmente diffusi in settori ad alta intensità di capitale, dove la collaborazione tra pubblico e privato permette di realizzare progetti che, diversamente, sarebbero troppo onerosi per la finanza pubblica. A titolo esemplificativo si riporta quanto desumibile dalla *Relazione sull'attività svolta dal Dipartimento per la programmazione economica nell'anno 2023 in materia di PPP e finanza di progetto* (2024) nel caso italiano, per il periodo che va dal 2010 al 2023.

Fig. 3.1 – PPP monitorati (2010-2023) per settore economico in Italia



Fonte: relazione annuale DIPE su PPP (2024)

I contratti monitorati sono ripartiti in diversi settori (Figura 3.1). Il settore energetico, principalmente legato agli impianti di illuminazione pubblica, rappresenta la quota più rilevante, con 75 contratti, pari al 36% del totale. Seguono 26 contratti che riguardano strutture e servizi pubblici legati alla riqualificazione impiantistica delle reti energetiche e agli impianti di depurazione, e 25 contratti relativi alle strutture cimiteriali. Vi sono inoltre 20 contratti riferiti agli impianti sportivi, 18 per strutture sanitarie e 15 per strutture e servizi scolastici. In misura minore, si registrano contratti relativi alle strutture e ai servizi portuali (5), ai parcheggi pubblici (5), agli impianti di smaltimento dei rifiuti (4), al trasporto pubblico locale (4), all'edilizia abita-

tiva (3), alle infrastrutture e reti informatiche comunali (2), alle strutture e ai servizi per anziani (2), agli edifici militari (1) e alle strutture congressuali (1) (*Relazione sull'attività svolta dal DIPE nell'anno 2023 in materia di PPP e finanza di progetto, 2024*).

Attraverso il modello PPP, il settore pubblico normalmente delega la costruzione, la gestione o la manutenzione di una determinata infrastruttura a un partner privato, che in cambio riceve il diritto di gestire il servizio e di avere delle entrate garantite tramite tariffe o tramite un compenso basato su disponibilità. Si usa distinguere pertanto tra *opere calde* ed *opere fredde*.

Le *opere calde*, come per esempio le autostrade a pedaggio, sono infrastrutture in cui il partner privato può contare su un flusso di entrate diretto dagli utenti. In questo caso, il livello delle tariffe è un elemento chiave del modello di business, poiché rappresenta il principale strumento per coprire i costi di costruzione, gestione e per ottenere un ritorno economico (margine positivo). D'altro canto, le *opere fredde*, come ospedali o scuole, non generano direttamente entrate mediante il pagamento utenti finali. In questo caso, il partner privato riceve un compenso fisso o variabile dalla PA in base alla disponibilità dell'infrastruttura e alla qualità del servizio fornito, con un minore coinvolgimento diretto degli utenti, che va considerato del tutto residuale nel finanziamento del progetto. Le opere fredde, come gli ospedali, si basano spesso su contributi pubblici e su compensi periodici pubblici (ad esempio, il *canone di disponibilità* pagato su base mensile/annuale dalla PA al partner privato) per la gestione e manutenzione dell'infrastruttura. In entrambi i casi, la determinazione delle tariffe deve trovare un equilibrio tra efficienza finanziaria e accessibilità sociale, tutelando l'interesse pubblico senza scoraggiare gli investitori privati.

Il settore pubblico deve garantire che le tariffe applicate siano eque e accessibili, in particolare quando si tratta di servizi essenziali come, per esempio, nel caso di infrastrutture necessarie. Tuttavia, per attrarre investitori privati e ottenere finanziamenti da parte delle banche, le tariffe devono anche essere sufficientemente in grado di generare ricavi stabili e prevedibili. Questo è particolarmente importante in contesti dove il rischio di fallimento del progetto, sia per eccessivi costi operativi che per una domanda inferiore alle attese, può rappresentare un disincentivo per il settore privato. Le tariffe devono essere pertanto calcolate in modo tale da coprire i costi di investimento e garantire un ritorno accettabile, senza precludere l'accesso ai servizi da parte del pubblico.

La determinazione delle tariffe nei progetti PPP richiede un attento bilanciamento tra esigenze economiche e sociali. La capacità di stabilire un livello

tariffario adeguato è essenziale per garantire la sostenibilità a lungo termine del progetto, mantenendo al contempo l'accessibilità per il pubblico.

### 3.4.2. PPP con contributo pubblico e le shadow toll

Quando una PPP include un contributo pubblico, la determinazione delle tariffe deve tenere conto di una serie di variabili aggiuntive rispetto a progetti completamente finanziati dal settore privato. Il contributo pubblico viene generalmente impiegato per ridurre il rischio finanziario del progetto, rendendo più accessibili i costi che gravano sull'utente finale e garantendo allo stesso tempo che il progetto resti sostenibile per il partner privato. Il contributo pubblico può assumere diverse forme, come sovvenzioni, garanzie o pagamenti diretti, e influenza direttamente il livello delle tariffe che possono essere imposte agli utenti o pagate come canone di disponibilità. In questo caso si tratta di *opere tiepide* ovvero progetti che, pur generando benefici significativi per la collettività, non riescono a produrre ricavi commerciali sufficienti a garantire un ritorno economico adeguato. In tali casi, è necessaria una contribuzione pubblica per compensare l'insufficienza dei ricavi provenienti dagli utenti, poiché l'infrastruttura crea importanti esternalità positive, come benefici sociali indiretti. L'erogazione di finanziamenti pubblici durante la fase di realizzazione diventa quindi essenziale per raggiungere l'equilibrio economico-finanziario del progetto.

Quando un progetto PPP beneficia di un contributo pubblico, il livello delle tariffe viene determinato con una maggiore enfasi su un equilibrio tra la sostenibilità finanziaria del progetto e l'accessibilità economica del servizio o dell'infrastruttura per l'utente finale. Questo è particolarmente rilevante in settori come la sanità, l'istruzione, dove i costi troppo elevati possono escludere una parte della popolazione dall'accesso ai servizi o lo stesso sistema di finanziamento è mediato da un terzo pagatore per conto della collettività, come accade in sanità.

Il contributo pubblico viene generalmente utilizzato per colmare il divario tra i costi complessivi di realizzazione e gestione del progetto e le entrate previste dalle tariffe applicate agli utenti. Questo contributo permette di ridurre l'importo delle tariffe, poiché una parte dei costi del progetto viene coperta direttamente dal settore pubblico. In molti casi, i governi forniscono sovvenzioni iniziali o contributi *tantum* per ridurre i costi di costruzione, oppure garantiscono un flusso costante di pagamenti per sostenere la manutenzione e l'operatività dell'infrastruttura.

Ad esempio, nel caso delle autostrade a pedaggio, il contributo pubblico può essere impiegato per coprire una parte dei costi di costruzione, riducendo così il livello di pedaggi richiesti agli utenti per garantire la sostenibilità del progetto. Nei casi in cui il traffico previsto non sia sufficiente a coprire i costi, il governo può anche offrire garanzie minime di traffico o pagamenti di compensazione, che coprono la differenza tra i ricavi effettivi e quelli necessari per garantire un ritorno sull'investimento (Chen *et al.*, 2014),

Collegate alle forme di contributo pubblico sono le c.d. *shadow toll* (tariffe ombra). Queste sono un meccanismo utilizzato nelle PPP, in particolare nelle infrastrutture di trasporto come le autostrade ed in ogni caso in quelle infrastrutture al cui utilizzo è immediatamente applicabile la corresponsione di un prezzo o tariffa. A differenza delle tariffe tradizionali, dove gli utenti pagano direttamente una tariffa per l'utilizzo dell'infrastruttura, nel caso dei *shadow toll* il pagamento non è effettuato dagli utenti, ma dal settore pubblico al partner privato. Questo meccanismo è particolarmente utile per incentivare l'utilizzo di un'infrastruttura senza gravare direttamente sugli utenti con costi aggiuntivi, mantenendo al contempo la sostenibilità finanziaria del progetto per il partner privato.

Il contributo pubblico consente al governo di intervenire nella determinazione delle tariffe per garantire che i servizi siano accessibili al maggior numero di persone possibile, in particolare quando si tratta di settori essenziali come la sanità o i trasporti. Ad esempio, in un progetto PPP sanitario, il contributo pubblico potrebbe permettere di ridurre il costo delle prestazioni mediche per i pazienti. In questo contesto, le tariffe possono essere fissate a un livello tale che garantisca la copertura dei costi operativi, ma che al contempo rimanga accessibile per i cittadini, con il governo che compensa la differenza tra il costo reale e il prezzo pagato dai pazienti.

In presenza di un contributo pubblico, le tariffe sono spesso regolate e soggette a revisioni periodiche per garantire che rimangano sostenibili sia per l'utenza che per il partner privato. Gli accordi contrattuali spesso includono meccanismi di indicizzazione delle tariffe all'inflazione o a cambiamenti nei costi operativi stessi. Tali meccanismi sono progettati per bilanciare il rischio tra le parti e garantire che l'infrastruttura rimanga finanziariamente sostenibile nel lungo termine.

Nel caso delle *opere fredde*, come ospedali o scuole, le tariffe non sono direttamente applicate agli utenti, ma il partner privato riceve un canone di disponibilità dal settore pubblico. Questo canone è determinato in base ai costi di costruzione e manutenzione e deve riflettere la qualità del servizio fornito. La presenza di un contributo pubblico in questo caso permette di garantire che il servizio rimanga accessibile per l'utenza, mentre il partner

privato è incentivato a mantenere elevati standard di prestazione per ottenere il compenso pattuito.

Nel settore delle autostrade, progetti come la *Autostrada A35* in Italia hanno beneficiato di un significativo contributo pubblico per ridurre il livello dei pedaggi richiesti agli utenti, soprattutto nelle fasi iniziali del progetto, dove il traffico stimato risultava inferiore alle previsioni. In questo caso, il governo italiano ha fornito un contributo di defiscalizzazione e sovvenzioni per garantire la sostenibilità finanziaria del progetto e ridurre il rischio per il partner privato (Bel, 2011).

Nella sanità, un esempio di canone di disponibilità è rappresentato dagli ospedali costruiti tramite PPP dove il settore pubblico paga, in molti casi, un importo fisso al partner privato in cambio della gestione e manutenzione delle strutture sanitarie. Questo modello permette di garantire che le strutture siano sempre operative e che i servizi sanitari restino accessibili per i pazienti, senza imporre tariffe dirette elevate.

### **3.5. Le implicazioni contabili**

La corretta allocazione del rischio è fondamentale per la classificazione della PPP anche il profilo statistico e dei conti pubblici, come è emerso in questi anni di diffusione, soprattutto per evitare che la stessa operazione di PPP, quando come ad esempio nell'utilizzo della *project financing*, fa leva sul soggetto privato per attingere fonti di finanziamento per evitare che l'investimento pesi sul debito pubblico. A tale riguardo vanno fatte in premessa due considerazioni importanti. La prima è attinente alle indicazioni e alle linee guida che Eurostat ha prodotto a partire dal 2004. La seconda va ricondotta alle indicazioni contenute negli standard prodotti da organismi contabili internazionali. Pertanto esistono tre principali strumenti di rendicontazione finanziaria utilizzate dai governi: le statistiche finanziarie governative, i bilanci pubblici e la documentazione bilancio. Le statistiche finanziarie governative forniscono una visione d'insieme sullo stato delle finanze pubbliche, utilizzando standard internazionali come quelli definiti da Eurostat per i paesi dell'Unione Europea o dal Manuale delle statistiche finanziarie del governo (IMF, 2016).

#### *3.5.1. Il trattamento contabile delle PPP a livello europeo*

Nel 2004, Eurostat – Ufficio statistico dell'Unione Europea – ha pubblicato un documento cruciale che ha ridefinito il trattamento contabile delle

partnership pubblico-private (PPP) all'interno dei conti pubblici dei paesi membri dell'Unione Europea. Questo intervento mirava a chiarire come le PPP dovessero essere contabilizzate, in particolare riguardo alla classificazione delle attività e delle passività relative a questi progetti nel bilancio pubblico e alla loro incidenza sul deficit e sul debito. Questo documento ha avuto un impatto significativo, poiché ha contribuito a evitare che le PPP fossero utilizzate come strumenti per aggirare le regole di Maastricht sui limiti di deficit e debito pubblico.

Le PPP erano già ampiamente utilizzate dai governi europei come modalità per finanziare grandi progetti infrastrutturali senza caricare immediatamente il bilancio pubblico di costi significativi (si pensi al Tunnel del Canale della Manica). Le PPP in essere avevano permesso di attrarre investimenti privati per costruire infrastrutture pubbliche, come strade, ospedali o scuole, e il settore privato si assumeva parte dei rischi e delle responsabilità operazionali in cambio di un ritorno finanziario derivato dalla gestione del progetto.

Tuttavia, le PPP gradualmente hanno posto una sfida in termini di contabilità pubblica. I governi potevano utilizzarle per mantenere i costi delle infrastrutture *off balance* ovvero fuori dai bilanci, evitando così che i debiti legati a questi progetti fossero contabilizzati nei parametri che determinano il deficit e il debito pubblico ai sensi delle regole fiscali dell'UE. Questo appariva particolarmente strategico in quanto consentiva ai governi di rispettare formalmente i parametri finanziari europei, mentre in realtà assumevano impegni finanziari significativi a lungo termine.

Per risolvere trovare una risposta a tali ambiguità, Eurostat ha in diversi momenti fornito delle interpretazioni anche emanando le linee guida sulle PPP e chiarendo i criteri per determinare se i progetti PPP dovessero essere contabilizzati *on balance* oppure *off balance*, cioè dentro o fuori dal perimetro contabile pubblico. Questo intervento ha mirato a garantire trasparenza e responsabilità da parte dei paesi membri sulla spesa pubblica per investimenti.

L'intervento di Eurostat del 2004 si è concentrato sulla classificazione delle PPP nel contesto dei conti pubblici, in particolare per quanto riguarda il trattamento delle passività derivanti da questi progetti. Le prime linee guida si basavano principalmente su due fattori quali il trasferimento del rischio e la proprietà e il controllo economico.

Con riferimento al trasferimento del rischio, Eurostat ha stabilito che la classificazione di un progetto PPP dipende principalmente dal trasferimento del rischio tra il partner pubblico e quello privato. Sono stati identificati tre tipi di rischio fondamentali già osservati in questa trattazione ma definiti nel dettaglio:

- *rischio di costruzione*: include tutti i rischi relativi a ritardi nella costruzione, superamento dei costi, problemi tecnici e inadeguatezze

progettuali. Se il partner privato si assume questo rischio, è più probabile che il progetto possa essere classificato fuori bilancio per il settore pubblico;

- *rischio di disponibilità*: si riferisce al rischio che l'infrastruttura non funzioni come previsto, o che il servizio non sia disponibile secondo gli standard concordati. Se questo rischio fosse sostenuto dal partner privato, il progetto ha può rimanere fuori dal bilancio pubblico;
- *rischio di domanda*: riguarda l'incertezza sui ricavi derivanti dall'uso dell'infrastruttura o del servizio (ad esempio, il traffico su un'autostrada a pedaggio). Se il partner privato si assume il rischio di domanda, il progetto può essere trattato come un'attività fuori bilancio per il governo.

La normativa Eurostat richiede infatti che almeno due dei tre rischi principali (*costruzione, disponibilità, domanda*) siano trasferiti al partner privato per considerare il progetto come operazione fuori bilancio o più comunemente *off-balance*. Se il rischio di domanda non è presente (ad esempio, nel caso di progetti in cui gli utenti non pagano direttamente per il servizio), è necessario trasferire almeno i rischi di costruzione e disponibilità per mantenere la qualificazione dell'operazione. Le linee guida Eurostat del 2004 hanno avuto implicazioni significative per i governi europei, essendo le PPP diventate più complesse da gestire dal punto di vista contabile, poiché la necessità di trasferire effettivamente i rischi al partner privato era fondamentale per ottenere una classificazione *off-balance*. Per tale ragione molti governi hanno dovuto rivedere la loro strategia di utilizzo delle PPP per assicurarsi che i progetti rispettassero i nuovi criteri, riformulando e affinando le norme di regolamentazione.

Allo stesso tempo è innegabile che questa interpretazione ha migliorato la trasparenza delle operazioni finanziarie dei governi, rendendo più difficile per le amministrazioni pubbliche nascondere il debito tramite PPP. Inoltre, ha spinto i paesi a considerare con maggiore attenzione i rischi associati ai progetti infrastrutturali a lungo termine.

Nel 2010, Eurostat ha introdotto un aggiornamento delle sue linee guida con l'obiettivo di chiarire ulteriormente i criteri per la classificazione delle PPP nel contesto del deficit e del debito pubblico. Questo aggiornamento ha incluso una maggiore enfasi sulla necessità di trasferire il rischio al partner privato, sottolineando che i governi non potevano semplicemente assumere il controllo delle attività o del debito derivante dalle PPP senza contabilizzarlo nei conti pubblici. L'aggiornamento ha anche posto maggiore attenzione sulla distinzione tra rischi di costruzione e rischi operativi, con specifiche più dettagliate

su come valutare ciascun tipo di rischio e il suo impatto sul bilancio pubblico. Accanto a questo intervento va considerato anche la considerazione dei contratti PPP nel Regolamento CE n. 549/2013 (SEC 2010). Il SEC 2010, al di là dei diversi richiami al concetto di PPP contrattuale, con la stessa previsione che i contratti di PPP possano prevedere che il concedente paghi all'operatore un canone di disponibilità o un canone di domanda, ha rinviato ad analisi e classificazioni che ogni paese deve effettuare per la collocazione delle opere infrastrutturali in partenariato. In Italia è l'Istituto di Statistica italiano (ISTAT)<sup>3</sup> ad essere responsabile dell'analisi classificatoria ex post dei contratti di PPP secondo la definizione del Regolamento della Commissione Europea (CE) n. 549/2013 (SEC 2010). Ciò avviene attraverso il quadro normativo europeo attualmente costituito dalla già menzionata Decisione dell'Ufficio statistico delle comunità europee (Eurostat) dell'11 febbraio 2004; dalla Guida PPP Epec – Eurostat del 2016 e dal Manual on Government Deficit and Debt (MGDD) che viene aggiornato periodicamente (l'ultimo è del 2022). In realtà vi è anche la Guida EPC BEI-Eurostat del 2018 ma questa riguarda in particolare i contratti di efficientamento energetico.

In questi documenti sono riportate le linee guida per gli Stati membri al fine di assicurare un'appropriata misurazione del deficit pubblico e garantire un trattamento omogeneo dei conti delle Amministrazioni pubbliche (PA) dell'Unione Europea.

Nel 2013, l'organismo europeo ha pubblicato una nuova edizione del *Manual on Government Deficit and Debt (MGDD)*, includendovi capitoli specifici dedicati alle PPP. Questa edizione ha introdotto ulteriori dettagli sulle modalità di contabilizzazione delle PPP nei conti pubblici e ha chiarito alcune aree grigie rimaste nelle edizioni precedenti. Tra le novità, vi è stata una maggiore attenzione al controllo economico e alle clausole contrattuali che definiscono le responsabilità del settore pubblico e privato.

Nel 2016, ha emesso una guida specifica – *A Guide to the Statistical Treatment of PPP* – per affrontare la contabilizzazione delle PPP con un focus particolare sui progetti di lungo termine. Questo intervento è stato formulato in risposta all'aumento delle PPP nel settore delle infrastrutture, specialmente nel campo dei trasporti e dell'energia, dove la durata dei contratti PPP è spesso superiore ai 20-30 anni. Eurostat ha aggiornato i criteri per distinguere meglio quali rischi e responsabilità dovessero essere contabilizzati dal settore pubblico.

<sup>3</sup> Se l'ISTAT non attua adeguatamente la normativa dell'UE, la Commissione attraverso Eurostat può avviare anche una procedura di infrazione formale nei confronti dello Stato membro.

La guida ha introdotto linee guida più rigorose per determinare quale partner controlla l'*asset*. Anche se alcuni rischi sono trasferiti al partner privato, il governo potrebbe ancora detenere il “controllo economico” dell'*asset*, specialmente se esercita un'influenza significativa sulla progettazione, sull'operazione e sull'output dell'*asset*. Se il governo mantiene il controllo, il progetto potrebbe dover essere registrato nel bilancio pubblico e sarebbe dunque *on balance*. Ha anche affrontato come dovrebbero essere trattate le modifiche ai contratti PPP. Se un contratto viene rinegoziato, in particolare per quanto riguarda la ripartizione dei rischi o la condivisione dei ricavi, il trattamento statistico deve essere rivalutato secondo le regole in vigore al momento della modifica. Ciò garantisce che eventuali cambiamenti significativi nella ripartizione dei rischi siano correttamente riflessi nei conti finanziari.

È intervenuta, così, su altri importanti punti come la manutenzione e la gestione degli *asset*, il *financial close* e la valutazione, i rischi fiscali a lungo termine, il monitoraggio delle performance, l'assicurazione e i costi di reintegrazione.

Con riferimento alla *gestione dell'asset* durante la fase operativa, il partner privato è solitamente responsabile della manutenzione, e i contratti spesso permettono al partner di proporre aggiustamenti. La guida del 2016 ha chiarito che, sebbene il governo possa approvare i piani di manutenzione, il partner deve assumersi la responsabilità per eventuali carenze. Le disposizioni che riducono la responsabilità del partner per la manutenzione potrebbero far sì che il progetto venga classificato come *asset* e dunque a carico dello Stato.

Per quanto concerne il *financial close* e la *valutazione*, la guida ha sottolineato che il trattamento statistico di una PPP viene valutato al momento della chiusura finanziaria, cioè quando gli accordi di finanziamento del progetto sono finalizzati. Se un contratto viene modificato dopo la chiusura finanziaria, si applicano le regole aggiornate. Se queste modifiche alterano la ripartizione dei rischi o dei benefici, la classificazione del progetto sul bilancio potrebbe dover essere rivista. L'aggiornamento ha affrontato le preoccupazioni riguardanti la sostenibilità fiscale a lungo termine delle PPP. La guida ha inoltre raccomandato che un'eccessiva concentrazione sui fattori che consentono all'opera di non essere conteggiata in bilancio, potrebbe condurre a una scarsa pianificazione ed esecuzione del progetto, compromettendo il VfM. Eurostat ha sottolineato che, sebbene le PPP possano essere utili per distribuire i costi di progetti nel tempo, possono creare “illusioni di accessibilità” se non vengono gestite con attenzione.

Il documento ha enfatizzato, inoltre, l'importanza del monitoraggio continuo delle performance del partner privato. È stato stabilito che il governo deve avere meccanismi in atto per monitorare la qualità del servizio e pena-

lizzare eventuali sottoperformance. Il mancato monitoraggio adeguato può comportare responsabilità imprevedute, influenzando il trattamento statistico del progetto.

La guida ha anche chiarito il trattamento dei costi di assicurazione e reintegrazione degli asset. Ad esempio, se il partner privato sostiene interamente il rischio legato alle fluttuazioni dei costi di assicurazione, ciò non influisce sul trattamento statistico del progetto. Tuttavia, se il governo condivide queste fluttuazioni, il progetto potrebbe dover essere classificato nel bilancio pubblico.

In generale, nel PPP la classificazione statistica *on/off balance* si applica ai contratti che prevedono la realizzazione (nuova costruzione o ristrutturazione) e la gestione di un bene. L'infrastruttura viene classificata *on balance* – con conseguente aumento della spesa pubblica e impatto negativo sui saldi di finanza pubblica – se la valutazione statistica rileva l'assenza di un effettivo trasferimento dei rischi principali (costruzione, domanda e disponibilità) all'operatore privato.

Elaborando i contenuti della Relazione sull'attività svolta dal DIPE nell'anno 2023 in materia di PPP e Finanza di progetto, elaborata a cura dell'apposito Ufficio Istat, si può evincere che nel campo dei contratti di PPP monitorati, predominano quelli relativi al trasporto urbano, con 5 contratti per un valore totale di circa 4.400 milioni di euro. Tra le nuove iniziative dell'ultimo anno si segnalano i partenariati mirati alla costruzione e gestione di reti e infrastrutture tecnologiche, con 5 contratti e un valore contrattuale medio di circa 120 milioni di euro.

Per quanto riguarda i soggetti concedenti, prevalgono i comuni (40%), seguiti da aziende sanitarie e aziende ospedaliere (38%).

Dal 2010 al 2023, l'Istat ha monitorato 881 contratti di PPP, così suddivisi:

- 38 contratti nel settore dell'edilizia sanitaria;
- 6 contratti nei trasporti (di cui 5 per il trasporto urbano);
- 6 nel settore energetico;
- 1 in edilizia istituzionale;
- 1 nella ristrutturazione urbana;
- 7 in edilizia urbana;
- 7 in edilizia scolastica;
- 9 in edilizia sociale;
- 5 per lo sviluppo di reti e infrastrutture tecnologiche;
- 4 in edilizia universitaria;
- 4 in edilizia portuale.

Il valore totale degli investimenti ammonta a circa 12.200 milioni di euro, con un valore medio per contratto di circa 140 milioni di euro. Prevalgono i contratti di medie dimensioni. In oltre il 91% dei PPP monitorati e classificati come on balance, il rischio di costruzione (ritardi, mancato rispetto degli standard di progetto, aumento dei costi, incompleto avanzamento dei lavori, ecc.) rimane a carico dell'amministrazione pubblica, senza trasferimento al partner privato.

Per l'81% dei contratti on balance monitorati, anche il rischio di domanda (ad esempio, legato ai volumi di utenza e alla conseguente generazione di flussi di cassa) è a carico della pubblica amministrazione, non trasferito al partner privato. Sempre, per i contratti on balance, la quota di contributo pubblico rappresenta poco più del 48,6% del valore complessivo del contratto. Nei contratti off balance, invece, la quota di contributo pubblico si attesta appena sopra il 25% del valore contrattuale totale. Ciò significa che occorre ancora riflettere sulla struttura che devono assumere le PPP perché possano esercitare la loro efficacia e portare i loro vantaggi, liberando spesa pubblica.

### *3.5.2. Il trattamento delle PPP secondo i principi contabili internazionali*

I bilanci governativi seguono standard contabili riconosciuti a livello internazionale, come gli IPSAS (*International Public Sector Accounting Standards*), che rappresentano una versione modificata degli standard IFRS (per le imprese), applicati al settore pubblico (IFAC, 2011). In particolare L'IPSAS 32, emanato nel 2011 dall'International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB), è uno standard contabile fondamentale per il settore pubblico, specificamente progettato per fornire linee guida sulla contabilizzazione delle concessioni di servizi nelle PPP. Questo standard si concentra sulla modalità con cui le entità pubbliche devono contabilizzare le infrastrutture e i servizi gestiti da operatori privati, in particolare quando vi è un trasferimento di rischi e di controllo a lungo termine sull'uso di tali infrastrutture.

L'emanazione dell'IPSAS 32 è stata una risposta diretta alla crescente popolarità dei modelli PPP nei progetti infrastrutturali e di erogazione di servizi pubblici. La pressione sui bilanci pubblici e la necessità di coinvolgere il settore privato per finanziare infrastrutture essenziali hanno portato molti governi a ricorrere alle PPP come soluzione pratica per garantire un'erogazione continua e di qualità dei servizi pubblici, senza aumentare immediatamente il debito pubblico. In questo contesto, l'IPSAS 32 ha fornito un quadro

trasparente e coerente per contabilizzare gli strumenti, garantendo che i bilanci pubblici riflettessero accuratamente i rischi e le passività associate a queste operazioni. Lo standard ha portato maggiore chiarezza su come le amministrazioni pubbliche devono registrare attività e passività in relazione ai contratti di concessione.

Nel modello tradizionale, il partner privato costruisce, gestisce e mantiene un'infrastruttura o un servizio per conto di un ente pubblico, spesso attraverso un accordo di lungo termine. In cambio, il privato riceve compensi dall'ente pubblico, dai cittadini, o da una combinazione di entrambi.

Una delle principali innovazioni dell'IPSAS 32 è stata la definizione di criteri chiari per determinare quando un'infrastruttura concessa da un ente pubblico debba essere riconosciuta come attività patrimoniale nel bilancio del settore pubblico. Prima dell'introduzione di questo standard, c'era una mancanza di coerenza su come le entità pubbliche trattassero tali concessioni dal punto di vista contabile.

Secondo l'IPSAS 32, l'ente pubblico deve contabilizzare l'infrastruttura come propria quando controlla sia l'uso dell'infrastruttura sia i benefici economici derivanti dalla stessa. Il controllo è definito in base alla capacità dell'ente pubblico di determinare il modo in cui l'infrastruttura viene utilizzata e di ricevere i relativi benefici economici, anche se il partner privato detiene il rischio operativo legato alla gestione quotidiana della struttura.

Se, invece, l'ente pubblico non ha il controllo effettivo dell'infrastruttura, la stessa non viene riconosciuta nel bilancio dell'ente pubblico, ma può essere trattata come un'attività del partner privato. Questo approccio garantisce che il trasferimento di rischi e benefici sia correttamente riflesso nel bilancio, offrendo una rappresentazione più fedele della realtà economica del progetto.

Il principio contabile identifica tre principali categorie di rischio che devono essere valutate in ogni concessione di servizi per determinare il trattamento contabile:

- rischio di costruzione;
- rischio di disponibilità;
- rischio di domanda.

Il rischio di costruzione è associato alla fase di realizzazione dell'infrastruttura da parte del partner privato.

Se il partner privato si assume il rischio di costruzione, incluso il rischio di ritardi e costi imprevisti, l'infrastruttura potrebbe non essere contabilizzata come un'attività dell'ente pubblico, poiché il rischio è stato trasferito al privato (IPSAS 32, par. 14). Tuttavia, se l'ente pubblico mantiene parte del ri-

schio, come nel caso di garanzie sui costi di costruzione, è necessario riconoscere una passività contingente correlata a tali rischi (Li *et al.*, 2005).

Il rischio di disponibilità si riferisce alla capacità del partner privato di mantenere l'infrastruttura o il servizio operativo secondo i termini contrattuali. Comprende manutenzione e funzionamento e qualità del servizio: se il partner privato si assume la responsabilità di mantenere l'infrastruttura operativa, il rischio di disponibilità è considerato trasferito al privato. In questo caso, l'ente pubblico non deve contabilizzare l'infrastruttura come propria, purché il rischio sia stato trasferito in modo chiaro (IPSAS 32, par. 16). Tuttavia, se l'ente pubblico mantiene parte della responsabilità per la manutenzione, o se sono previsti interventi straordinari, tale rischio deve essere riconosciuto nel bilancio pubblico come passività contingente (Burke e Demirag, 2017).

Infine, il rischio di domanda che riguarda l'incertezza sul livello di utilizzo dell'infrastruttura o del servizio da parte degli utenti finali. Include la bassa affluenza e i cambiamenti nella domanda dovuti a recessioni economiche o cambiamenti normativi.

Se il partner privato si assume il rischio di domanda, esso diventa responsabile per eventuali perdite finanziarie derivanti da una riduzione della domanda. Questo rischio, se trasferito completamente al privato, peraltro esonera l'ente pubblico dal dover contabilizzare ulteriori passività. Tuttavia, se l'ente pubblico fornisce garanzie sui livelli minimi di domanda o compensazioni finanziarie, il rischio non è completamente trasferito, e l'ente pubblico dovrà riconoscere le passività legate a tali garanzie (Chen *et al.*, 2014).

L'IPSAS 32 stabilisce che l'allocazione dei rischi determina chi deve contabilizzare l'attività concessa. In generale:

- se il rischio di costruzione e almeno uno tra il rischio di disponibilità o il rischio di domanda è trasferito al partner privato, l'ente pubblico non deve includere l'infrastruttura nel proprio bilancio (IPSAS 32, par. 12);
- se uno di questi rischi rimane a carico del settore pubblico, l'infrastruttura deve essere contabilizzata come un'attività pubblica, poiché i rischi non sono stati completamente trasferiti (IPSAS 32, par. 16).

A determinare l'*off balance sheet* per il pubblico è dunque la deresponsabilizzazione rispetto a uno tra i rischi di disponibilità e domanda che accompagni il rischio di costruzione.

La corretta valutazione e ripartizione delle responsabilità è cruciale per evitare che il bilancio pubblico risulti distorto e per garantire che i rischi siano contabilizzati in modo trasparente. Questo è particolarmente impor-

tante quando sono previste garanzie pubbliche o compensazioni per il partner privato (Moscariello e Cinque, 2016).

Un aggiornamento significativo dell'IPSAS 32 è stato il chiarimento su come gestire le passività potenziali e le attività contingenti nei contratti di concessione. Questi aspetti sono particolarmente rilevanti nei PPP, dove vi è spesso una distribuzione complessa di rischi tra il settore pubblico e quello privato (Lapsley e Miller, 2019; Brusca *et al.*, 2013). Le revisioni dell'IPSAS 32 hanno rafforzato la necessità di registrare passività contingenti qualora vi sia un'alta probabilità che l'ente pubblico debba sostenere costi aggiuntivi, come penali contrattuali o impegni di rimborso al partner privato, in caso di problemi nella gestione dell'infrastruttura.

Contestualmente, l'IPSAS 19 sulle passività contingenti è stato rivisto per fornire indicazioni più dettagliate su come riconoscere e trattare tali passività in contesti complessi come i PPP. Questo aggiornamento ha contribuito a migliorare la coerenza e la trasparenza nella gestione dei rischi finanziari associati ai contratti di concessione.

L'IPSAS 32 non va considerato da solo poiché è parte di un quadro contabile più ampio e interagisce con altri standard come l'IFRS 16 (relativo ai leasing) e l'IPSAS 39 (che tratta dei benefici ai dipendenti). Ad esempio, se un'infrastruttura concessa include un componente di leasing, l'ente pubblico deve applicare anche l'IFRS 16 per contabilizzare correttamente le passività di leasing. Ciò è particolarmente rilevante quando la concessione prevede che il partner privato utilizzi asset pubblici concessi in leasing per gestire l'infrastruttura.

L'integrazione con standard come l'IPSAS 19 ha anche migliorato la gestione delle passività, fornendo indicazioni dettagliate su come riconoscere e trattare eventuali impegni finanziari futuri legati alle concessioni. Questo è importante in quanto molte concessioni prevedono pagamenti differiti o oneri futuri che potrebbero influenzare i bilanci pubblici in periodi successivi.

Gli aggiornamenti recenti nell'ambito della contabilità pubblica hanno evidenziato l'importanza di migliorare la trasparenza nella contabilizzazione dei rischi all'interno dei progetti di Partenariato Pubblico-Privato (PPP). Questa esigenza di maggiore trasparenza deriva dalla crescente complessità delle operazioni PPP, che comportano l'assunzione di rischi significativi, sia per il settore pubblico che per quello privato. Tali rischi possono avere un impatto considerevole sui bilanci pubblici, poiché includono passività potenziali che, se non correttamente contabilizzate, possono influenzare la stabilità finanziaria di un governo o di un ente pubblico. Uno degli strumenti più utilizzati per affrontare la sfida della gestione dei rischi fiscali nei PPP è il Public-Private Partnerships Fiscal Risk Assessment Model (PFRAM). Questo modello è stato

sviluppato in collaborazione tra il Fondo Monetario Internazionale (FMI) e la Banca Mondiale per fornire ai governi un approccio standardizzato e trasparente per identificare e valutare i rischi fiscali associati ai PPP.

Il PFRAM è progettato per affrontare una serie di rischi fiscali che emergono dalle concessioni di servizi pubblici al settore privato, in particolare quei rischi che possono avere un impatto sul debito pubblico, sul deficit e sulla sostenibilità fiscale complessiva. I principali tipi di rischio considerati dal modello includono:

- rischio di costruzione;
- rischio di disponibilità;
- rischio di domanda;
- rischio di rifinanziamento;
- rischi macroeconomici e politici.

Il PFRAM è particolarmente utile perché permette ai governi di valutare le implicazioni fiscali di questi rischi prima di procedere con un progetto PPP. In questo modo, le autorità pubbliche possono avere una visione chiara delle possibili passività contingenti che potrebbero insorgere nel corso della durata del progetto e prepararsi di conseguenza.

Il PFRAM si allinea strettamente con gli standard contabili definiti dall'IPSAS 32, che regola la contabilizzazione delle concessioni di servizi nei progetti PPP. L'IPSAS 32 richiede che le amministrazioni pubbliche riconoscano e contabilizzino le attività e le passività derivanti da un progetto PPP, tenendo conto dei rischi trasferiti tra le parti.

Il PFRAM va oltre l'identificazione e la valutazione dei rischi tradizionali, fornendo una struttura per determinare come tali rischi possono influenzare il bilancio pubblico nel lungo periodo. Ad esempio, in un progetto PPP, il rischio di costruzione potrebbe essere trasferito al partner privato, ma il settore pubblico potrebbe ancora mantenere alcune responsabilità finanziarie in caso di superamento dei costi o ritardi nella realizzazione dell'opera. In tali situazioni, il PFRAM aiuta i governi a valutare l'impatto potenziale di questi scenari sui loro bilanci e a decidere come contabilizzare correttamente tali passività.

Uno dei principali vantaggi del PFRAM è la sua capacità di fornire una valutazione completa del rischio fiscale associato ai PPP. Esso si basa su un quadro che analizza l'intero ciclo di vita del progetto PPP, dalla fase di pianificazione fino alla fase operativa, e fornisce una visione complessiva delle implicazioni fiscali. Inoltre, il modello offre un approccio metodologico per valutare la probabilità che tali rischi si materializzino e il loro potenziale impatto sui bilanci pubblici. Il modello permette ai governi di comprendere meglio la natura contingente di molte delle passività legate ai PPP. Le passività contin-

genti sono quelle che potrebbero manifestarsi solo se si verificano determinate condizioni (ad esempio, un calo della domanda o un aumento dei costi operativi). Queste passività sono spesso difficili da prevedere, ma possono avere un impatto significativo sui bilanci pubblici se non vengono contabilizzate correttamente.

Il PFRAM si distingue anche per il suo approccio interdisciplinare. Esso non si limita a considerare solo gli aspetti finanziari di un progetto PPP, ma prende in considerazione anche fattori economici e politici che potrebbero influenzare la riuscita del progetto e il livello di rischio associato. Ad esempio, aiuta a valutare l'impatto di eventuali rischi politici, come i cambiamenti normativi o l'instabilità governativa, che possono influenzare negativamente un progetto PPP, soprattutto nei Paesi in via di sviluppo.

Inoltre, offre una visione chiara su come i governi possono utilizzare garanzie finanziarie per mitigare i rischi legati ai PPP, ma allo stesso tempo fornisce una struttura per contabilizzare correttamente tali garanzie nel bilancio pubblico. Le garanzie finanziarie possono essere uno strumento potente per attirare investitori privati in progetti di infrastrutture pubbliche, ma devono essere gestite con attenzione, poiché possono trasformarsi in passività effettive se il partner privato non riesce a rispettare i propri obblighi contrattuali.

Il PFRAM è stato utilizzato in diversi Paesi per migliorare la gestione delle concessioni di servizi e per aumentare la trasparenza nelle operazioni di PPP. Ad esempio, in Nigeria, il governo lo ha utilizzato per valutare i rischi fiscali associati a una serie di progetti infrastrutturali finanziati tramite PPP. Attraverso questo modello, il governo nigeriano è stato in grado di identificare potenziali passività che non erano state precedentemente contabilizzate e ha adottato misure per mitigarle prima di impegnarsi ulteriormente nei progetti.

In modo simile, è stato impiegato in diversi Paesi dell'America Latina per valutare le implicazioni fiscali di grandi progetti infrastrutturali, come autostrade e aeroporti, contribuendo a migliorare la pianificazione finanziaria e a ridurre i rischi fiscali a lungo termine. In questi contesti, il PFRAM ha permesso ai governi di prendere decisioni informate, basate su una valutazione approfondita dei rischi, evitando di incorrere in passività future che avrebbero potuto destabilizzare i bilanci pubblici.

## 4. LA SOSTENIBILITÀ DELLE PPP

### 4.1. La sostenibilità come valore e i suoi aspetti principali

Il tema della sostenibilità, in questi ultimi anni, ha assunto sempre più un significato multidimensionale che richiede, nell'interpretazione, un approccio integrato e bilanciato tra i suoi tre aspetti riconosciuti ovvero economico, sociale e ambientale. Si è, infatti, consolidata la convinzione che solo attraverso politiche che considerino simultaneamente questi aspetti possa essere possibile raggiungere uno sviluppo duraturo e armonioso per le generazioni future.

Considerando la durata delle PPP come elemento distintivo che, come si è già osservato, ha un impatto decisivo sui servizi coprodotti e sui benefici che la collettività può trarne, occorre dunque riflettere in che modo sia possibile costruire framework di PPP sostenibili. A tal riguardo, la sfida della sostenibilità non è solo una questione tecnica, ma richiede un cambiamento profondo nella visione di sviluppo e crescita e deve accompagnare queste formule strategiche sin dalla fase iniziale e lungo l'intero ciclo di vita (Hueskes *et al.*, 2017; Wang *et al.*, 2018). La sostenibilità diviene essa stessa una strategia aggiuntiva che i governi e le amministrazioni che devono intraprendere partnership devono necessariamente perseguire.

Il concetto di sostenibilità nelle PPP rappresenta, dunque, una sfida centrale per il futuro della cooperazione tra settore pubblico e privato. Questo modello di collaborazione è in grado di offrire soluzioni innovative e risorse necessarie attraverso l'integrazione di obiettivi economici, sociali e ambientali. In questo contesto, la sostenibilità non rappresenta solo un principio etico, ma un pilastro strategico per garantire la resilienza e la competitività delle PPP nel lungo periodo.

#### 4.1.1. La definizione di sostenibilità

Il concetto di sostenibilità si è sviluppato a partire dagli anni Sessanta del secolo scorso, quando il successo dell'industrializzazione occidentale e le sue esternalità negative hanno sollevato dubbi sulla durabilità e sull'impatto di questo modello di sviluppo. L'evidente necessità di riconciliare interessi diversi ha portato alla pubblicazione dell'ormai noto Rapporto Brundtland nel 1987, il cui concetto di sviluppo sostenibile è stato integrato nel dizionario scientifico e politico internazionale. L'idea di sostenibilità si è poi affermata come uno dei principi guida delle politiche globali e delle strategie di sviluppo, sostenuta da istituzioni internazionali come le Nazioni Unite. In particolare, la sostenibilità è stata dunque definita come la capacità di soddisfare i bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle future generazioni di soddisfare i propri (World Commission on Environment and Development, 1987). Il paradigma sin dal suo esordio ha assunto i connotati legati alla molteplicità dei suoi significati ed affronta due sfide principali. Da un lato, è invocato per integrare le dimensioni dello sviluppo che in precedenza erano trattate separatamente; dall'altro, per introdurre una prospettiva di lungo termine che garantisca apertura verso il futuro (Norgaard, 1994).

Tuttavia, queste sfide risultano difficili da gestire con approcci scientifici convenzionali. La complessità dei sistemi naturali e la mancanza di modelli predittivi affidabili hanno evidenziato l'inadeguatezza della scienza convenzionale per affrontare le sfide della sostenibilità. Nei decenni successivi alla divulgazione del rapporto Brundtland, in molte discipline sono emerse nuove prospettive per superare queste difficoltà. La sostenibilità richiede un nuovo approccio dei *decision maker* in termini di politiche e conseguentemente necessità di nuovi strumenti di gestione, come la sussidiarietà, la diversità e la partecipazione, per favorire una governance flessibile e inclusiva.

Di seguito si procede ad un'analisi dei significati assunti dalla sostenibilità nella sua multivalente composizione. Sotto il profilo semantico la sostenibilità è generalmente definita come la capacità di un'azienda di operare in modo tale da soddisfare le esigenze degli azionisti, garantendo al contempo la continuità economica e il benessere della società nel suo insieme, rispettando i limiti ambientali (Mio, 2021). Questo concetto è fondamentalmente legato all'integrazione di tre dimensioni principali: economica, sociale e ambientale, note anche come il "triplo risultato" di Elkington (1997).

Quando si analizza la sostenibilità aziendale da una prospettiva economico-aziendale, è possibile scomporla in tre fattori fondamentali: il paradigma di sostenibilità, la strategia dell'impresa e il settore economico di riferimento. Questi tre elementi interconnessi consentono di valutare il livello

di sostenibilità di un'azienda e di comprendere come essa contribuisca allo sviluppo sostenibile. La sostenibilità, quindi, non è un obiettivo statico, ma piuttosto un percorso strategico che richiede una trasformazione continua, guidata da visioni teoriche e da approcci pratici che mirano a un impatto positivo su società, ambiente ed economia (Mio, 2021). Sotto il primo profilo – paradigma – il concetto di sostenibilità nasce da una visione complessa e multidimensionale, in base a cui una delle teorie più discusse e applicati nel contesto aziendale è quella del valore condiviso o *shared value* (Porter e Kramer, 2011, Dembek *et al.*, 2016). Questo approccio sottolinea che il successo economico di un'azienda non può essere separato dal benessere delle comunità in cui essa opera. La creazione di valore condiviso implica, quindi, lo sviluppo di pratiche che non solo migliorano la competitività aziendale, ma generano anche benefici sociali ed economici per il contesto in cui l'impresa è inserita.

Il concetto di valore condiviso sfida la tradizionale dicotomia tra profitto e responsabilità sociale, evidenziando come entrambi possano essere perseguibili contemporaneamente. In realtà tale concettualizzazione rappresenta un'evoluzione rispetto ai modelli precedenti, poiché mira a creare valore per tutti gli stakeholder coinvolti, tra cui azionisti, dipendenti, clienti e comunità (Freeman, 1984). In tal senso il concetto di *shared value* deve essere visto come la naturale evoluzione di due concezioni precedenti, la *charity* e la *Corporate Social Responsibility* (CSR). Il modello di *charity* si basa su azioni filantropiche volontarie, dove le aziende devolvono parte dei loro profitti per cause sociali. Tuttavia, questo approccio è stato spesso criticato per la sua limitata efficacia a lungo termine, poiché non affronta le cause strutturali delle problematiche sociali e ambientali. La *charity* offre soluzioni temporanee e non sostenibili, incapaci di innescare cambiamenti culturali e sistemici nelle società in cui le aziende operano (Mio, 2021).

Il secondo fattore cruciale per comprendere la sostenibilità aziendale è la *strategia* adottata dall'azienda. Le imprese possono essere classificate in tre categorie in base al loro impegno verso la sostenibilità: passive, reattive o proattive (Mio, 2021). Le aziende con una strategia passiva tendono a rispettare le normative minime imposte, ma non incorporano la sostenibilità nelle loro decisioni strategiche. Le aziende reattive, invece, rispondono agli stimoli del mercato e alle pressioni degli stakeholder, ma vedono la sostenibilità come un costo da gestire piuttosto che un'opportunità strategica. Queste imprese cercano di adattarsi alle richieste di sostenibilità per non perdere opportunità di mercato, ma non la integrano pienamente nel loro core business.

Infine, le aziende proattive considerano la sostenibilità come una componente fondamentale del loro modello di business. In questo caso, la sosteni-

bilità non è solo un obbligo normativo, ma una parte essenziale delle operazioni aziendali. Le decisioni strategiche vengono prese tenendo conto dell'impatto sociale e ambientale, e le imprese proattive vedono la sostenibilità come un'opportunità per innovare, migliorare la loro competitività e differenziarsi sul mercato (Perrini, 2018).

Il terzo fattore che determina il grado di sostenibilità aziendale è il settore economico in cui l'impresa opera. I settori economici possono essere classificati in tre categorie: non sostenibili, in transizione o sostenibili (Mio, 2021). I settori non sostenibili si basano su modelli di produzione che consumano risorse non rinnovabili e non rispettano i limiti naturali. Al contrario, i settori in transizione stanno evolvendo verso pratiche più sostenibili, cercando di ridurre la loro dipendenza dalle risorse non rinnovabili e investendo in tecnologie più ecologiche. Infine, i settori sostenibili adottano strategie che minimizzano l'impatto ambientale e promuovono il benessere sociale. In sintesi, la sostenibilità aziendale richiede l'interazione di più fattori: il paradigma teorico, la strategia aziendale e il settore economico. Solo attraverso un'integrazione sistematica della sostenibilità nei processi decisionali e nelle strategie aziendali, le imprese possono contribuire in modo significativo allo sviluppo sostenibile, generando valore economico, sociale e ambientale (Porter e Kramer, 2011).

#### *4.1.2. L'integrazione dei tre pilastri della sostenibilità*

La sostenibilità economica si riferisce alla capacità di un sistema economico di generare ricchezza e prosperità nel lungo termine, senza esaurire le risorse disponibili o creare squilibri economici e sociali irreversibili. Un'economia sostenibile mira a promuovere l'efficienza nell'uso delle risorse, a ridurre gli sprechi e a mantenere un ciclo economico resiliente. In questa prospettiva un'azienda deve abbandonare qualsiasi forma strategia di corto respiro e deve aderire a un modello di crescita inclusivo e duraturo, capace di garantire benefici equamente distribuiti (Sachs, 2015).

Un aspetto cruciale della sostenibilità economica è l'equilibrio tra crescita economica e giustizia sociale. Un sistema economico sostenibile deve, infatti, garantire che le risorse siano utilizzate in modo da generare benessere per la collettività, riducendo al minimo i costi sociali ed ambientali. Per esempio, investimenti in infrastrutture, innovazione tecnologica e capitale umano devono essere pensati per sostenere la crescita a lungo termine e non per rispondere a esigenze immediate o speculative (Jackson, 2009). Un'attenzione particolare va rivolta anche alla sostenibilità fiscale dei governi, che

devono evitare di accumulare debiti insostenibili, compromettendo la capacità di finanziare servizi pubblici essenziali nel futuro (IMF, 2020).

La sostenibilità ambientale rappresenta un altro pilastro fondamentale. Si riferisce alla capacità di gestire e conservare le risorse naturali in modo che possano essere utilizzate anche dalle generazioni future.

La sostenibilità ambientale implica la riduzione dell'impatto delle attività umane sull'ecosistema, la lotta al cambiamento climatico e la promozione di un uso responsabile delle risorse naturali (Rockström *et al.*, 2009). Gli investimenti in energie rinnovabili, l'efficienza energetica e la gestione sostenibile delle risorse idriche e del suolo sono fondamentali per raggiungere questo obiettivo. Pratiche come l'economia circolare, che riduce gli sprechi e riutilizza i materiali, offrono soluzioni concrete per diminuire l'impatto ambientale delle attività economiche. Ad esempio, i sistemi di gestione sostenibile dell'acqua sono cruciali in un contesto di crescente scarsità di risorse idriche dovuta ai cambiamenti climatici (UNEP, 2018).

Secondo l'Accordo di Parigi del 2015, le nazioni si sono impegnate a limitare l'aumento delle temperature globali ben al di sotto dei 2 °C rispetto ai livelli preindustriali, evidenziando l'importanza della sostenibilità ambientale nelle politiche pubbliche globali. In questo contesto, la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio è vista come una delle sfide più urgenti per garantire uno sviluppo sostenibile a lungo termine (XXI Conferenza, Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, Parigi, Francia, I 2015).

La sostenibilità sociale riguarda, infine, l'equità e la giustizia all'interno di una società, con particolare attenzione alla riduzione delle disuguaglianze e alla promozione del benessere di tutte le persone. Questo pilastro implica la creazione di società inclusive, dove i diritti umani, la dignità e l'accesso alle risorse siano garantiti per tutti, indipendentemente dal genere, dal background economico o culturale (Raworth, 2019). Uno degli elementi fondamentali della sostenibilità sociale è il miglioramento delle condizioni di vita, garantendo accesso universale a servizi essenziali come sanità, istruzione, abitazione e opportunità di lavoro. Le politiche sociali devono essere progettate per affrontare le disuguaglianze e garantire che i benefici dello sviluppo siano equamente distribuiti. In questo senso, il ruolo dello Stato è fondamentale nel garantire la protezione dei più vulnerabili e nella promozione di politiche di inclusione sociale (Stiglitz, 2019).

La sostenibilità sociale si lega strettamente anche alla coesione sociale e alla partecipazione dei cittadini nei processi decisionali. Le comunità devono essere parte attiva del cambiamento, attraverso processi partecipativi che includano tutti i gruppi sociali nella definizione delle politiche e nelle decisioni che li riguardano. In questo contesto, l'*empowerment* delle comunità locali e

delle minoranze diventa essenziale per promuovere uno sviluppo inclusivo e giusto (Sen, 1999; Dörffel e Schuhmann, 2022).

La sostenibilità è un concetto olistico che richiede l'integrazione di questi tre pilastri: economico, ambientale e sociale. Non è possibile ottenere un reale sviluppo sostenibile se uno di questi aspetti viene trascurato o considerato indipendentemente dagli altri, come ad esempio, un progetto che generi profitti a breve termine ma che distrugga l'ambiente o aumenti le disuguaglianze sociali non può essere considerato sostenibile.

## 4.2. La declinazione della sostenibilità nelle PPP

Il tema della sostenibilità correlato alle PPP va affrontato sotto due profili principali, un profilo macroeconomico, secondo cui le PPP divengono oggetto di programmi politici a sostegno di investimenti infrastrutturali, e un profilo più strettamente legato ai requisiti di sostenibilità che le aziende/organizzazioni che entrano in partnership devono possedere sin dall'inizio e garantire nel corso della collaborazione.

### 4.2.1. Sostenibilità e politica delle PPP

A livello internazionale, le PPP sono divenute oggetto dell'agenda di lavori delle *Nazioni Unite* che le favoriscono come strumento di *policy* per gli investimenti. La Commissione Economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE), tramite il suo Team di Specialisti sulle PPP, ha avviato i lavori sui principi guida durante l'ottava e ultima sessione nell'ottobre 2016. Diverse bozze dei principi guida sono state discusse in numerose occasioni con il coinvolgimento attivo di rappresentanti degli Stati membri, organizzazioni della società civile, settore privato e organizzazioni internazionali. Da quanto emerge dai documenti resi disponibili, una gran parte dell'attenzione è rivolta ai criteri *People-first* dell'*Economic Commission for Europe* (ECE), che catturano l'essenza degli *Sustainable Development Goals* (SDG), identificando le persone come i principali beneficiari dei progetti di PPP. Le *People-first PPPs* (PPP incentrate sulle persone) sono progettate al fine di garantire i seguenti outcome:

- *aumentare l'accesso ai servizi essenziali e ridurre le disuguaglianze sociali e le ingiustizie*. Ciò implica, ad esempio, aumentare l'accesso all'acqua e ai servizi igienico-sanitari, all'energia, concentrandosi su progetti che tengano conto delle esigenze delle persone socialmente

ed economicamente vulnerabili e che contribuiscano a eliminare le disuguaglianze;

- *migliorare la resilienza e la responsabilità verso la sostenibilità ambientale.* Ciò implica lo sviluppo di infrastrutture resilienti e il miglioramento della sostenibilità ambientale attraverso la riduzione delle emissioni di gas serra e la realizzazione di progetti circolari piuttosto che lineari;
- *migliorare l'efficacia economica e la sostenibilità.* Ciò implica realizzare progetti in modo efficiente, garantendo un adeguato *value for money* e producendo un impatto trasformativo e misurabile in termini di sostenibilità;
- *promuovere la replicabilità e lo sviluppo di ulteriori progetti.* Ciò implica che i progetti siano replicabili e scalabili, affinché possano essere ripetuti e/o ampliati per avere l'impatto trasformativo richiesto dall'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile. Tale criterio deve anche considerare se il personale locale e i governi abbiano la capacità o ricevano la formazione e le conoscenze necessarie per realizzare progetti simili;
- *coinvolgere pienamente tutti gli stakeholder nei progetti.* Coinvolgere tutti gli stakeholder che sono direttamente o indirettamente interessati nel progetto di PPP, a breve e/o lungo termine, creando nuovi mezzi per integrare gruppi speciali che finora hanno avuto un ruolo limitato.

Le PPP incentrate sulle persone dovrebbero portare benefici sia a breve che a lungo termine per tali gruppi. Nel breve termine dovrebbero farlo, attraverso:

- il miglioramento dell'accesso ai servizi essenziali (acqua, energia, trasporti, salute, istruzione, ecc.) e alle infrastrutture resilienti;
- la fornitura di servizi a prezzi accessibili;
- la riduzione delle discriminazioni, l'aumento dell'accesso ai servizi per i più vulnerabili e la considerazione delle loro esigenze nella fase di progettazione dei progetti;
- l'*empowerment* di questi gruppi affinché diventino i veri decisori all'interno dei progetti, rendendoli così più inclusivi.

Nel lungo termine, dovrebbero invece garantirlo con:

- il contributo al raggiungimento del livello di sviluppo necessario per avviare un "ciclo virtuoso", creando posti di lavoro, riducendo la percentuale di uomini e donne che vivono in povertà, stimolando la cre-

scita economica, riducendo le disuguaglianze e migliorando la vita di milioni di persone;

- l'aiuto alle persone nel prendere possesso dei processi PPP e nel rafforzamento delle loro capacità tramite formazione e mentoring, diventando esse stesse attori chiave nell'attuazione di progetti *People-first* di successo, più facilmente replicabili.

#### 4.2.2. Le PPP e gli investimenti per lo sviluppo sostenibile

Nei Paesi in via di sviluppo, le PPP sono attualmente viste come uno strumento chiave per favorire la crescita economica, principalmente grazie all'utilizzo di capitali e competenze del settore privato. In particolare, la riduzione della pressione fiscale e la promozione dello sviluppo economico locale sostenibile sono visti come i principali motori che favoriscono l'adozione delle PPP, nel tentativo di conseguire una sostenibilità economica duratura.

Questo tipo di collaborazione permette di ridurre i volumi di spesa degli enti pubblici, rendendo i progetti infrastrutturali operativamente più efficienti. Diversi studi, ad esempio, hanno evidenziato come le PPP possano svolgere un ruolo cruciale nel raggiungimento degli SDG, soprattutto grazie alla loro capacità di combinare l'innovazione e l'efficienza del settore privato con l'intento di perseguire il bene comune e dunque la missione pubblica del settore governativo (Wang e Ma, 2020). La letteratura suggerisce che, se gestite correttamente, le PPP possono fungere da catalizzatori per uno sviluppo sostenibile integrato. In particolare, diversi autori mettono in risalto le potenzialità delle PPP per affrontare le tre dimensioni della sostenibilità: economica, sociale e ambientale.

Tuttavia, molte ricerche evidenziano che, sebbene gli aspetti economici e sociali delle PPP siano stati ampiamente analizzati, la dimensione ambientale e quella sociale in senso stretto tendano spesso a essere sacrificate in favore di quella economica che include la crescita, la promozione dell'occupazione, l'innovazione, lo sviluppo infrastrutturale e industriale attraverso la realizzazione di progetti (Yuan *et al.*, 2020). Un aspetto chiave della sostenibilità economica è la capacità di generare ricchezza in modo equo e di distribuirla attraverso strumenti che promuovano uno sviluppo inclusivo. La crescita economica deve essere accompagnata dalla creazione di posti di lavoro stabili e da investimenti in infrastrutture e tecnologie che migliorino la produttività senza causare danni irreversibili all'ambiente. La promozione di una crescita che crei valore a lungo termine, mantenendo bassi i costi sociali e ambientali, è essenziale per la sostenibilità economica. Le ricerche suggerisci-

scono che non ci si deve focalizzare esclusivamente sugli obiettivi economici ma che per garantire il successo a lungo termine delle PPP è necessario bilanciare gli obiettivi economici, sociali e ambientali. In particolare, studi come quelli di Chen et al. (2019) analizzano modelli come le *Private Finance Initiatives* (PFI), adottate con successo nel Regno Unito e in altri Paesi o come esempi di partenariati che possono contribuire alla sostenibilità economica a lungo termine distribuendo il rischio tra settore pubblico e privato.

#### 4.2.3. *L'importanza della sostenibilità ambientale e sociale nelle PPP*

Nel contemperamento dei diversi aspetti sembra correre, il nuovo corso delle PPP sempre più orientato alla sostenibilità ambientale e sociale. Gli esiti di ricerche recenti evidenziano che sta aumentando la pressione per includere obiettivi ambientali nelle PPP, specialmente in relazione alla gestione delle risorse naturali e alla riduzione delle emissioni di carbonio (Chen et al., 2019). Questo cambiamento è in linea con le sfide globali legate al cambiamento climatico e alla scarsità delle risorse. La sostenibilità ambientale implica la protezione e la gestione responsabile delle risorse naturali, garantendo che esse siano utilizzate “in modo sostenibile” e non esaurite o danneggiate irreversibilmente. Ciò comporta la riduzione dell’impatto delle attività umane sull’ecosistema, un uso efficiente di risorse primarie come acqua, energia e materiali naturali, e la protezione della biodiversità. Un pilastro fondamentale della sostenibilità ambientale è poi l’adozione di pratiche volte alla riduzione delle emissioni di gas serra, necessarie per limitare il cambiamento climatico. La transizione verso energie rinnovabili, come quella solare ed eolica, e l’adozione di tecnologie verdi sono elementi cruciali. Altrettanto importante è l’implementazione di modelli di economia circolare, che mirano a ridurre i rifiuti e a riutilizzare i materiali per conservare le risorse a lungo termine.

Uno degli obiettivi principali della sostenibilità ambientale è prevenire il degrado degli ecosistemi, causato dall’inquinamento, dalla deforestazione, dall’esaurimento delle risorse idriche e dal cambiamento climatico.

Anche la dimensione sociale delle PPP è ampiamente trattata nella letteratura, con un’attenzione particolare al potenziale delle partnership nel migliorare la qualità della vita delle comunità. La sostenibilità sociale si concentra sul benessere delle persone, mirando a sollecitare la costruzione di una società equa, inclusiva e prospera. Questo implica il rispetto dei diritti umani, l’equità sociale, l’inclusione e l’accesso a risorse essenziali come l’istruzione, la sanità e un lavoro dignitoso. La sostenibilità sociale cerca di garan-

tire che nessun gruppo sociale sia escluso dai benefici dello sviluppo economico, distribuendo equamente le opportunità.

Un sistema sociale sostenibile pone l'accento sulla coesione sociale e sulla promozione del rispetto delle diversità culturali e dei diritti individuali. Si tratta di affrontare le disuguaglianze, favorire l'integrazione delle fasce più vulnerabili della popolazione e garantire la partecipazione attiva di tutti i cittadini alla vita politica ed economica. L'*empowerment* delle comunità locali e la promozione della partecipazione civica sono elementi centrali della sostenibilità sociale. Le PPP possono contribuire alla creazione di nuovi posti di lavoro, al miglioramento di infrastrutture essenziali come scuole, ospedali, centri sportivi e alla fornitura di servizi cruciali che sarebbero difficilmente accessibili senza il supporto del settore privato. Tuttavia, come indicato da vari studi, per assicurare che questi benefici siano equamente distribuiti, le PPP devono essere gestite in modo trasparente, evitando squilibri di potere e assicurando che le comunità locali traggano vantaggi reali e duraturi (Wang e Ma, 2020).

#### 4.2.4. I principi guida della sostenibilità delle PPP

Nel 2018 sono stati pubblicati i principi guida, *Guiding Principles on People-first Public-Private Partnerships in support of the United Nations Sustainable Development Goals*. Il target al quale si rivolgono è costituito da: persone socialmente ed economicamente vulnerabili; gruppi o comunità emarginate (i disoccupati, le persone con disabilità, gli anziani, ecc.); cittadini le cui vite dipendono dalle infrastrutture pubbliche, che devono essere resilienti e sicure; donne e ragazze. Ciascuno di questi principi come si osserva nella Tabella 4.1 costituisce una risposta a una sfida chiave per le PPP in relazione allo sviluppo sostenibile e dovrebbe essere attuato attraverso una serie di azioni. In realtà il documento si concentra sull'importanza di *mettere le persone al centro delle PPP*. Ciò significa che ogni decisione – dalla selezione dei progetti alla strutturazione finanziaria – deve dare priorità ai benefici sociali, ambientali ed economici a lungo termine per le comunità. Le sfide, così come descritte sembrano essere coerenti con un'idea sostenibile e inclusiva di PPP come è osservabile nella Tabella 4.1. In questo decalogo si palesa in effetti una vera e propria visione delle PPPs in un'ampia prospettiva di sostenibilità di cui possono beneficiare tutti gli attori, rilevando i seguenti punti centrali:

- *il passaggio dal value for money al valore for people*, che cambia fondamentalmente l'obiettivo delle PPP, spostando l'attenzione dalla sola infrastruttura alla soddisfazione di bisogni più ampi della società;

- *il ruolo del coinvolgimento delle comunità*, spiegando come lo *stakeholder engagement* sia essenziale a garantire che vengano scelti i progetti giusti e che essi portino benefici tangibili;
- *le sfide di attuazione*, che si riferiscono in particolare ai gap di capacità nei Paesi in via di sviluppo, alla mancanza di trasparenza e alla complessità dei quadri normativi.

Tab. 4.1 – Principi e Sfide People-First PPPs

PRINCIPI	SFIDE
<b>Principio 1: Ascoltare le persone</b>	La crescente domanda di servizi pubblici, dovuta all'aumento della popolazione e alle migrazioni, mette pressione ai governi per rispondere ai bisogni infrastrutturali essenziali.
<b>Principio 2: Semplicità e scalabilità</b>	Molti progetti sono troppo complessi o finanziariamente ingenti, rendendo difficile la loro replicabilità o scalabilità.
<b>Principio 3: Miglioramento delle competenze e empowerment femminile</b>	La scarsa rappresentanza delle donne nei progetti infrastrutturali e PPP porta a opportunità mancate per uno sviluppo inclusivo.
<b>Principio 4: Quadri normativi e legali</b>	Molti paesi, specialmente quelli a basso reddito, non dispongono di quadri legali robusti per governare efficacemente le PPP.
<b>Principio 5: Trasparenza e responsabilità</b>	La mancanza di trasparenza può portare a corruzione e sfiducia. I governi spesso non rivelano gli impatti finanziari a lungo termine delle PPP.
<b>Principio 6: Riduzione del rischio nei progetti</b>	I governi devono creare ambienti favorevoli agli investimenti, inclusi sistemi legali stabili e politiche economiche concretamente realizzabili.
<b>Principio 7: Value for people, non solo value for money</b>	Il focus tradizionale sul valore economico esclude i benefici sociali e ambientali.
<b>Principio 8: Sostenibilità ambientale</b>	Assicurare che i progetti soddisfino gli standard di sostenibilità ambientale è cruciale, ma può essere costoso e complesso.
<b>Principio 9: Finanziamento misto</b>	Il finanziamento misto può aiutare a colmare la lacuna tra fondi pubblici e privati per promuovere progetti con elevato impatto sociale.
<b>Principio 10: Sostenibilità fiscale</b>	I governi devono gestire attentamente i contratti PPP per evitare oneri finanziari a lungo termine, come il debito nascosto derivante dagli accordi.

Fonte: nostra elaborazione

Affrontare queste sfide attraverso i principi assicura una migliore governance, rischi ridotti e uno sviluppo più inclusivo. Si tratta di sfide rilevanti legate all'equilibrio tra le tre dimensioni della sostenibilità economica, sociale e ambientale e vi è un ampio consenso sul fatto che una gestione trasparente e olistica delle PPP sia fondamentale per sfruttare appieno il loro potenziale in relazione agli SDG.

Nella visione delle Nazioni Unite le PPP sono state individuate infatti, come strategiche per il raggiungimento degli SDG, in particolare per quanto riguarda l'obiettivo 17, che promuove collaborazioni efficaci tra governi, settore privato e società civile. L'integrazione della sostenibilità nelle PPP può avere un impatto positivo su una serie di SDG, tra cui la lotta al cambiamento climatico (SDG 13), la promozione di città e comunità sostenibili (SDG 11), e la creazione di lavoro dignitoso e crescita economica (SDG 8). A ciò deve essere aggiunto che le stesse Nazioni Unite sono intervenute nella produzione di standard da utilizzare nei versi ambiti economici infrastrutturali in cui sono sviluppabili le auspiccate forme di PPP (Ferrovie, Energia, Strade etc.).

Com'è noto, infatti, molti dei Paesi in via di sviluppo o con economie sofferenti stanno intraprendendo strategie legate all'utilizzo delle PPP con lo scopo di perseguire SDG ed insieme bilanciare risorse pubbliche e private nella fornitura di servizi essenziali come energia, infrastrutture e acqua. Il focus, come si evince dal capitolo 1 di questo lavoro, si sostanzia prevalentemente sull'analisi del contributo delle PPP alla sostenibilità nelle sue tre dimensioni economica, sociale e ambientale (Shen *et al.*, 2016; Chen *et al.*, 2019). L'attenzione principale verte, dunque, sui modelli che possono consentire di individuare adeguati indicatori di sostenibilità.

#### **4.3. L'allineamento delle aziende partner ai *framework* sulla sostenibilità**

Nel contesto degli studi di management della sostenibilità, i contributi scientifici sul legame tra PPP e sostenibilità con riferimento alle aziende sono accumulati da una grande attenzione al comportamento che il partner pubblico e quello privato devono avere principalmente nei confronti della *triple bottom line* (TBL).

Il *framework* teorico della TBL sostiene che le aziende dovrebbero impegnarsi a concentrarsi tanto sulle questioni sociali e ambientali quanto su quelle economiche (Elkington, 1997). Il concetto TBL è stato introdotto negli anni Novanta del secolo scorso contestualmente ad una crescente pressione da parte di movimenti ambientalisti e della società civile affinché le aziende riconoscessero la loro responsabilità verso l'ambiente e la società, oltre ai loro obiettivi economici. Ciò ha fatto maturare anche una maggiore consapevolezza della necessità di adottare modelli di business sostenibili, specialmente in risposta a problematiche globali come il cambiamento climatico e la crescente disuguaglianza sociale (Elkington, 1997).

Sotto il profilo delle *practice* ne è scaturito un approccio multidimensionale all'impatto della sostenibilità nella sua complessità, che le imprese de-

vono avere su tutte le aree in cui operano e con le quali interagiscono ovvero l'economia, l'ambiente e la società. La TBL è così diventata una pietra miliare nel movimento della *Corporate Social Responsibility* (CSR) e la base di riferimento per la promozione della sostenibilità aziendale. Non mancano ad ogni modo le perplessità a riguardo, considerando che sebbene molte aziende siano consapevoli dell'importanza della TBL, la sua applicazione effettiva è spesso limitata. In particolare, le piccole e medie imprese e le aziende nei Paesi in via di sviluppo incontrano difficoltà nell'integrare pienamente questi principi. Solo un numero limitato di organizzazioni applica la TBL in maniera completa ed in molti casi è diventata una mera pratica contabile (Elkington, 2013).

Una visione evolutiva della CSR, e con essa della TBL, può essere invece considerata la prospettiva ESG (*Environmental, Social, Governance*). Il paradigma ESG ha presentato maggiore struttura e metodi di misurazione specifici. Mentre la TBL ha fornito una base concettuale, l'ESG ha offerto criteri concreti per valutare e monitorare le performance aziendali su tre fronti: *ambientale*, *sociale* e di *governance*. I primi due criteri sono i medesimi contemplati dalla TBL, il criterio di *governance* si focalizza invece sulla struttura e le pratiche di gestione aziendale. Esamina la trasparenza, l'etica aziendale, la gestione dei rischi, l'indipendenza degli organi di amministrazione, la conformità normativa e la responsabilità aziendale verso gli azionisti.

Uno dei principali miglioramenti apportati da questa visione è dovuto al fatto che l'ESG fornisce metriche misurabili e standardizzate, rispondendo alle critiche mosse alla TBL, che spesso è stata vista come troppo vaga e difficile da quantificare (Bravi *et al.*, 2020; Clement *et al.*, 2023). L'ESG si differenzia dalla TBL per il suo focus sull'integrazione nei processi decisionali aziendali e negli investimenti finanziari. L'ESG rappresenta un'evoluzione rispetto ai precedenti modelli come l'EHS (*Environmental, Health and Safety*) e la CSR. Mentre questi approcci avevano un orientamento più filantropico, sottolineando il dovere morale delle aziende di comportarsi in modo responsabile, l'ESG ha introdotto un cambio di paradigma.

La differenza chiave risiede nel fatto che l'ESG non si limita a richiedere comportamenti etici per ragioni morali, ma collega direttamente queste pratiche alla performance finanziaria. I tre cambiamenti principali nel passaggio dalla CSR agli ESG sono (World Economic Forum, 2021):

1. *da messaggio a significato*. Mentre le iniziative di CSR si concentravano spesso sul marketing e sullo storytelling, l'ESG introduce metriche verificabili per misurare l'impatto sociale e ambientale, aumentando la trasparenza e la responsabilità aziendale;

2. *dai silos ai sistemi*. Il CSR tradizionale tendeva a essere frammentato in varie attività, mentre l'ESG promuove un approccio più integrato, considerando tutti gli aspetti della sostenibilità in modo sistemico;
3. *dai buoni propositi al cambiamento sistemico*. L'ESG non è solo una moda passeggera, ma un modo per trasformare l'intera dimensione aziendale e creare valore a lungo termine per tutti gli stakeholder, non solo per gli azionisti.

Laddove la CSR rappresenta gli sforzi di un'azienda per avere un impatto positivo sui suoi dipendenti, consumatori, sull'ambiente e sulla comunità, la visione ESG misura questi sforzi e attività per offrire una valutazione più esplicita delle azioni aziendali. La CSR influenza i processi interni e la cultura aziendale, mentre l'ESG è un insieme misurabile di questioni aziendali che collaboratori e investitori esaminano durante la valutazione di un'azienda. L'ESG descrive e mette in risalto i valori morali di un'azienda e la sua capacità di individuare, valutare e stimare rischi e opportunità (Tabella 4.2).

Tab. 4.2 – Le metriche ESG in azienda

AMBIENTALE	SOCIALE	GOVERNANCE
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cambiamento climatico ed emissioni di carbonio</li> <li>▪ Inquinamento dell'aria e dell'acqua</li> <li>▪ Biodiversità</li> <li>▪ Deforestazione</li> <li>▪ Efficienza energetica</li> <li>▪ Gestione dei rifiuti</li> <li>▪ Scarsità d'acqua</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Soddisfazione del cliente</li> <li>▪ Protezione dei dati e privacy</li> <li>▪ Diversità e inclusione di genere</li> <li>▪ Coinvolgimento dei dipendenti</li> <li>▪ Relazioni con la comunità</li> <li>▪ Diritti umani</li> <li>▪ Standard lavorativi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Composizione del consiglio di amministrazione</li> <li>▪ Struttura del comitato di revisione</li> <li>▪ Corruzione e tangenti</li> <li>▪ Compensi dei dirigenti</li> <li>▪ Attività di lobbying</li> <li>▪ Contributi politici</li> <li>▪ Programmi per segnalazioni interne (whistle-blowing)</li> </ul>

Fonte: nostra elaborazione

Il fine ultimo dell'ESG è valutare quanto eticamente un'azienda svolga le proprie attività, coniugando la sostenibilità e i principi morali con gli obiettivi strettamente economici. Tali elementi misurabili sono preziosi sia per gli investitori che per la gestione aziendale, supportando le decisioni strategiche.

ESG si riferisce a un insieme di tre misure aziendali utilizzate dagli investitori socialmente consapevoli per identificare e quantificare le azioni di sostenibilità e l'impatto sociale di un'azienda, utilizzando metriche rilevanti per gli investitori. I criteri ambientali valutano come un'azienda si comporta come custode della natura. I criteri sociali esaminano la gestione delle relazioni con dipendenti, clienti, fornitori, ecc. La governance riguarda la leader-

ship, la retribuzione dei dirigenti, le revisioni contabili, i controlli interni e i diritti degli azionisti.

In questo modo, l'ESG ha reso le questioni di sostenibilità e responsabilità più rilevanti agli occhi degli investitori, evidenziando come le pratiche aziendali che affrontano rischi ambientali, sociali e di governance possano generare opportunità finanziarie. Questa "rivoluzione" ha portato gli investimenti sostenibili ad essere considerati non solo come moralmente equi, ma anche strategicamente vantaggiosi per il successo economico delle aziende. Le strategie ESG sono diventate uno strumento essenziale per investitori e stakeholder, in quanto permettono di considerare fattori non finanziari ma essenziali per il rischio e la sostenibilità a lungo termine (Becchetti *et al.*, 2022; Mio *et al.*, 2023).

Gli studi specifici focalizzati sul legame tra PPP e parametri della sostenibilità vertono sulla combinazione di fattori che possono rivelarsi determinanti sotto tutti i profili considerati, offrendo anche la possibilità di monitoraggio e in particolare riguardano:

- *bilanciamento tra dimensioni economiche, sociali e ambientali.* In generale le analisi condotte propendono per evidenziare la sfida di bilanciare le tre dimensioni della sostenibilità sebbene vi sia una prevalente focalizzazione sulle dimensioni economiche e sociali;
- *indicatori di sostenibilità.* Un tema ricorrente è l'importanza di sviluppare e utilizzare modelli di valutazione della sostenibilità che siano quantitativi e applicabili su scala transnazionale. Nella maggior parte dei casi vi è il tentativo di rinvenire griglie di indicatori;
- *importanza della governance.* Elemento comune delle analisi riguarda il ruolo della governance nei PPP, in particolare nel garantire che i progetti siano condotti in modo trasparente, responsabile e orientato alla sostenibilità. La partecipazione del settore privato deve essere bilanciata con la necessità di tutelare gli interessi pubblici a lungo termine.

In particolare, un gruppo di studiosi ha sviluppato un metodo articolato in quattro fasi per misurare la sostenibilità dei progetti di PPP, utilizzando una combinazione di indicatori di sostenibilità e un approccio *fuzzy* per gestire l'incertezza. Inizialmente, sono stati individuati una serie di indicatori di sostenibilità, suddivisi in quattro categorie principali: economica, ambientale, sociale e orientata alle persone. Questi indicatori sono stati selezionati attraverso una revisione della letteratura e il contributo di esperti del settore. Successivamente, sono stati somministrati questionari a questi esperti per raccogliere le loro valutazioni sull'importanza e la criticità di ciascun indicatore, esprimendo quanto ciascun fattore fosse rilevante per i progetti PPP

specifici. Per trattare l'incertezza e la soggettività nelle risposte degli esperti, è stata utilizzata la *tecnica fuzzy*, che permette di assegnare un peso relativo a ciascun indicatore trasformando valutazioni qualitative in valori numerici. Ogni indicatore riceve così un valore di appartenenza compreso tra 0 e 1, riflettendo la sua rilevanza rispetto agli altri. Infine, l'Indice di Sostenibilità (SI) complessivo viene calcolato sommando i pesi relativi di tutti gli indicatori all'interno delle quattro categorie, ottenendo un punteggio finale che consente di confrontare e valutare la sostenibilità complessiva di diversi progetti PPP (Chen *et al.*, 2019).

Altre proposte derivanti da modelli di analisi che concentrano l'attenzione su come il framework ESG possa essere adottato in una PPP, individuano le azioni che concretamente, per esempio, in un'operazione di PF, la SPV (società di progetto) e l'azienda pubblica coinvolta possono implementare con tutti gli altri stakeholder per assicurare sostenibilità al progetto di PPP. Ogni attore coinvolto a titolo diverso nella PPP ha una dotazione che può utilizzare a garanzia di azioni di sostenibilità (Wardhana, 2024). L'approccio ESG implica che ogni stakeholder coinvolto nei progetti PPP applichi pratiche di sostenibilità, al fine di minimizzare rischi e incrementare la trasparenza operativa. Nella fattispecie esaminata la SPV è tenuta a implementare politiche ESG come parte degli accordi PPP, dei contratti di garanzia e degli accordi di credito, essendo responsabile di applicare le pratiche di sostenibilità operativa. Alla SPV spettano:

- l'implementazione di politiche ESG interne. In tal senso è responsabile della creazione e adozione di politiche ESG interne per garantire la conformità con le clausole ESG inserite negli accordi PPP, nei contratti di garanzia e negli accordi di credito. Queste politiche devono coprire gli aspetti ambientali, sociali e di governance delle operazioni aziendali;
- gestione dei rischi ambientali e sociali. La società di progetto è direttamente responsabile della gestione e mitigazione dei rischi ambientali e sociali, inclusi i rischi legati all'impatto ambientale delle infrastrutture. Ciò richiede l'attuazione di misure per ridurre l'inquinamento, proteggere la biodiversità, gestire le risorse idriche e minimizzare l'impronta di carbonio;
- monitoraggio e reporting ESG. La SPV deve monitorare costantemente le proprie performance ESG e redigere rapporti periodici, in modo da assicurare trasparenza e rendere conto agli stakeholder e alle istituzioni finanziarie coinvolte. Questi report sono fondamentali per dimostrare il progresso verso gli obiettivi ESG e per mantenere la fiducia degli investitori;

- implementazione delle clausole di credito bancario. Se le banche richiedono la conformità ESG come parte degli accordi di finanziamento, la PC deve integrare tali requisiti nelle sue operazioni e nei suoi processi di gestione dei rischi. Questo implica garantire che le operazioni siano conformi alle normative ambientali e sociali stabilite nel contratto di credito;
- rendicontazione ai finanziatori e sponsor: La SPV deve assicurarsi di rispettare i requisiti ESG stabiliti dagli sponsor e dai finanziatori, adottando e attuando pratiche operative conformi alle linee guida stabilite dai finanziatori stessi. Gli sponsor possono includere direttive ESG specifiche nei contratti, e la PC deve garantirne l'applicazione per ottenere supporto continuo.

A loro volta gli *sponsor*, che rappresentano gli investitori iniziali, possono includere l'ESG come requisito nei contratti di lavoro e di capitale con la PC per assicurarsi che la conformità ESG venga rispettata. Le *banche*, che finanziano una quota significativa dei PPP, possono richiedere la conformità ESG nei contratti di credito, garantendo che le pratiche ESG facciano parte della gestione del rischio.

Quanto ai modelli relazionali tra PPP ed SDG, in letteratura sono rintracciabili e apprezzabili diverse proposte che combinano i differenti aspetti della sostenibilità con le esigenze delle PPP:

- *modello a matrice*: questo modello esamina il ruolo delle PPP nel supportare gli SDG attraverso la fornitura di servizi essenziali come trasporti, istruzione e risorse idriche (Castelblanco e Guevara, 2022). Il modello propone una matrice che accoppia i temi principali delle PPP agli obiettivi di sostenibilità, suggerendo l'utilità di questo approccio per identificare le connessioni rilevanti. In particolare, quattro SDG (8, 9, 16 e 17) sono fortemente associati alle PPP. Questi SDG riguardano crescita economica (SDG 8), infrastruttura e industria (SDG 9), istituzioni forti (SDG 16) e partnership (SDG 17);
- *modello teorico-strumentale*: Ma *et al.* (2022) hanno sviluppato un modello teorico che esplora le caratteristiche strumentali delle PPP e come queste possano contribuire al raggiungimento degli SDG. Il modello sottolinea che, affinché le PPP siano efficaci, devono essere progettate in modo strategico per generare impatti positivi non solo in termini economici, ma anche ambientali e sociali, aiutando così a realizzare gli obiettivi di sviluppo sostenibile;
- *modello triple-win* (Haque *et al.*, 2020) offre una revisione teorica dei vari modelli di PPP, includendo quelli che integrano premesse e stra-

ategie globali alternative per raggiungere gli SDG. Questo modello analizza come le PPP possano essere utilizzate in modo più efficace nei Paesi in via di sviluppo per fornire infrastrutture essenziali e promuovere una crescita economica inclusiva, evidenziando il triplice beneficio indotto dalle PPP per il settore pubblico, per le imprese, per la comunità locale e l'ambiente.

Una quarta proposta, denominata EASIER, delinea sei dimensioni fondamentali per garantire che le PPP possano contribuire agli SDG. Queste dimensioni sono (Berrone *et al.*, 2019):

1. *coinvolgimento degli Stakeholder*. È necessario coinvolgere una varietà di attori, tra cui la società civile, le imprese e le amministrazioni pubbliche. Questo allineamento è cruciale per il raggiungimento degli SDG, soprattutto per SDG 17, che promuove partnership efficaci tra settori pubblici, privati e civili;
2. *accesso*. Le PPP devono garantire l'accesso a servizi di interesse sociale come acqua, energia e trasporti, in modo non discriminatorio, contribuendo agli SDG 3, 4, 6 e 7, tra gli altri;
3. *scalabilità e replicabilità*. Le PPP devono poter essere ampliate o replicate in altre aree, contribuendo così a un impatto maggiore sugli SDG, in particolare SDG 9, 11 e 17;
4. *inclusività*. È fondamentale che le PPP si concentrino sull'inclusione sociale, promuovendo uguaglianza e riduzione delle disuguaglianze, come indicato dagli SDG 5 e 10;
5. *impatto economico*. Le PPP devono contribuire alla crescita economica sostenibile e alla creazione di posti di lavoro, come delineato nell'SDG 8;
6. *resilienza e ambiente*. Le PPP devono includere strategie di riduzione del rischio e promozione della sostenibilità ambientale, legate agli SDG 9, 13, 14, e 15.

#### **4.4. Profili normativi della sostenibilità applicata alle PPP**

A livello internazionale, i modelli di PPP stanno evolvendo verso una crescente attenzione alla sostenibilità, grazie all'adozione di normative e politiche che integrano aspetti ambientali, sociali ed economici. Le PPP vengono sempre più utilizzate per affrontare sfide legate allo sviluppo sostenibile, con specifiche normative nazionali che ne regolano l'applicazione nei settori infrastrutturali, energetici e sociali. Ecco una panoramica delle principali iniziative e normative a livello internazionale in alcune regioni chiave.

L'Unione Europea (UE) ha da tempo integrato la sostenibilità come elemento centrale nelle proprie politiche sulle PPP, ponendo particolare enfasi sugli obiettivi ambientali e sociali. Uno dei principali strumenti a disposizione è il *Green Deal Europeo*, che mira a rendere l'Europa il primo continente a impatto climatico zero entro il 2050. Le PPP sono considerate fondamentali per raggiungere questi obiettivi, in particolare per la realizzazione di infrastrutture verdi e per la transizione verso un'economia circolare. Le Direttive sugli Appalti Pubblici (2014/24/UE e 2014/25/UE) impongono che negli appalti pubblici, inclusi quelli condotti attraverso PPP, siano presi in considerazione criteri ambientali, sociali e di innovazione. Inoltre, incentivano l'uso di tecnologie verdi, la riduzione delle emissioni di gas serra e l'efficienza energetica, con particolare attenzione alla costruzione di infrastrutture sostenibili, come quelle legate ai trasporti pubblici e all'energia rinnovabile.

Sul versante sociale, l'Unione Europea ha introdotto il concetto di "Criteri Sociali Minimi", con l'obiettivo di assicurare che le PPP promuovano pari opportunità, l'occupazione giovanile e il rispetto dei diritti umani, oltre a migliorare la qualità della vita delle comunità coinvolte. L'approccio dell'UE è dunque olistico e orientato sia alla sostenibilità ambientale che a quella sociale.

Il Regno Unito ha una lunga tradizione nell'uso delle PPP, principalmente attraverso il modello delle Private Finance Initiatives (PFI), utilizzato a partire dagli anni Novanta per finanziare infrastrutture pubbliche, come scuole, ospedali e trasporti. Tuttavia, le PFI sono state oggetto di critiche a causa dei costi elevati a lungo termine per il settore pubblico e della mancanza di trasparenza. Negli ultimi anni, il governo britannico ha rivisto il quadro normativo per rendere le PPP più sostenibili, adottando una maggiore attenzione agli impatti ambientali e sociali.

Il Green Book, che guida la valutazione dei progetti pubblici, è stato aggiornato per includere criteri di sostenibilità ambientale e sociale. Le PPP devono ora considerare l'impatto delle emissioni di carbonio e promuovere l'uso di energie rinnovabili e tecnologie verdi. Inoltre, il Net Zero Strategy, adottato dal governo britannico, richiede che tutte le infrastrutture pubbliche rispettino obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra, allineando le PPP agli impegni climatici del Regno Unito, che punta a ridurre le emissioni a zero entro il 2050.

La Francia ha un approccio particolarmente avanzato e regolato nell'utilizzo delle PPP, attraverso il modello delle Contrats de Partenariat, introdotto con la legge del 2004. Le PPP francesi sono fortemente orientate alla sostenibilità, con particolare attenzione alla transizione energetica e alla riduzione

delle emissioni di carbonio. Il Plan Climat, adottato nel 2017, ha come obiettivo il raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050, e le PPP sono viste come uno strumento per realizzare infrastrutture resilienti e sostenibili, in particolare nel settore energetico.

Negli Stati Uniti, non esiste un quadro normativo federale unificato per le PPP, poiché la regolamentazione varia a livello statale. Tuttavia, molti Stati e amministrazioni locali stanno utilizzando le PPP per affrontare sfide infrastrutturali, soprattutto nei settori dei trasporti e dell'energia. Ad esempio, la California ha adottato diversi progetti PPP focalizzati sulla sostenibilità, con particolare attenzione alla riduzione delle emissioni di carbonio e all'adozione di energie rinnovabili.

Il *Bipartisan Infrastructure Law* del 2021 rappresenta un passo significativo per incentivare l'uso delle PPP per lo sviluppo di infrastrutture sostenibili. Questo pacchetto legislativo da oltre 1,2 trilioni di dollari include fondi per la modernizzazione dei sistemi di trasporto, la gestione delle risorse idriche e l'espansione delle reti di energia rinnovabile, con un forte focus sulla sostenibilità. Le PPP sono viste come strumenti chiave per attrarre investimenti privati in questi settori, promuovendo al contempo la riduzione delle emissioni di gas serra e l'adozione di tecnologie più pulite. L'India ha fatto importanti passi avanti nell'uso delle PPP per affrontare le proprie sfide infrastrutturali, specialmente nei settori dell'energia e dei trasporti. Il governo indiano, attraverso la National PPP Policy, promuove l'uso delle PPP come strumento per attrarre investimenti privati, garantendo al contempo criteri di sostenibilità ambientale e sociale.

L'India ha sviluppato la *Sustainable Infrastructure Facility* (SIF), un'iniziativa volta a promuovere progetti infrastrutturali sostenibili attraverso PPP. Un focus particolare è posto sull'efficienza energetica e sulle energie rinnovabili, in linea con gli obiettivi del National Solar Mission, che mira ad aumentare la produzione di energia solare fino a 100 GW entro il 2030. Il Paese sta inoltre utilizzando le PPP per migliorare la gestione delle risorse idriche e dei rifiuti, con l'obiettivo di ridurre l'inquinamento e migliorare la qualità della vita nelle aree urbane.

La Cina sta investendo massicciamente nelle PPP per supportare il suo ambizioso programma di sviluppo infrastrutturale, ma anche per affrontare questioni legate alla sostenibilità. Il governo cinese ha riconosciuto l'importanza di integrare la sostenibilità nelle PPP, soprattutto a seguito dell'introduzione del XIII Piano Quinquennale (2016-2020), che ha posto enfasi sulla riduzione delle emissioni di carbonio e sulla promozione delle energie rinnovabili. La Cina utilizza le PPP per finanziare progetti infrastrutturali verdi, come la costruzione di parchi industriali ecologici e l'espansione delle reti di

trasporto pubblico a basso impatto ambientale, come le reti di treni ad alta velocità. Inoltre, le PPP sono uno strumento centrale per il raggiungimento degli obiettivi della *Belt and Road Initiative*, con un focus particolare sullo sviluppo di infrastrutture sostenibili nei paesi partecipanti. Tuttavia, la sfida per la Cina rimane garantire una maggiore trasparenza e responsabilità nei progetti PPP, soprattutto nel rispetto degli standard ambientali internazionali.

In Italia, la legislazione relativa alle PPP si sta sempre più orientando verso l'adozione di criteri ambientali minimi (CAM) come standard obbligatorio per la realizzazione di opere pubbliche sostenibili, includendo l'utilizzo di materiali riciclati, tecnologie a basso impatto ambientale e sistemi di gestione dell'energia più efficienti. Questi strumenti non solo garantiscono il rispetto delle normative ambientali, ma promuovono una cultura della sostenibilità condivisa tra i partner pubblici e privati.

Il tema delle clausole ambientali e sociali è divenuto un importante punto elemento di riconoscimento anche nel recente codice degli appalti D.Lgs. n. 36/2023, all'art. 57. con riferimento ai bandi di gara e agli avvisi pubblici, esso rappresenta un'evoluzione significativa nel quadro normativo italiano. Tale articolo introduce la necessità di includere specifiche clausole sociali come requisiti fondamentali per le offerte nei bandi pubblici, al fine di promuovere pari opportunità generazionali, di genere e l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità o svantaggiate. Ciò presuppone che, per essere ammesse, le imprese partecipanti devono dimostrare il rispetto di queste misure di inclusione sociale, garantendo anche la stabilità occupazionale del personale e l'applicazione dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore.

Tale previsione si innesta in un quadro più ampio di politiche sociali e ambientali, in continuità con la legislazione precedente, in particolare l'articolo 50 del Decreto Legislativo 50/2016, che introduceva misure simili per promuovere la stabilità occupazionale nel contesto degli appalti pubblici. Le clausole sociali non solo mirano a garantire il rispetto dei diritti dei lavoratori, ma rappresentano anche un requisito necessario dell'offerta, rendendo esplicito l'impegno delle imprese verso una maggiore sostenibilità sociale. Secondo quanto riportato anche dalle Linee Guida ANAC n. 13 del 2019, l'inserimento di clausole sociali negli appalti pubblici è diventato una prassi consolidata, finalizzata alla promozione dell'occupazione e alla tutela dei lavoratori nelle procedure di affidamento pubblico.

Un altro aspetto cruciale del nuovo quadro normativo è il rafforzamento delle misure di sostenibilità ambientale. L'articolo 57 del D.Lgs. 36/2023, infatti, prevede che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti debbano contribuire al conseguimento degli obiettivi ambientali stabiliti dai Criteri Ambientali Minimi (CAM). Questi ultimi, introdotti nel Piano d'Azione Nazio-

nale per la Sostenibilità ambientale dei consumi, costituiscono il riferimento normativo per garantire che gli appalti pubblici contribuiscano al raggiungimento di obiettivi ambientali, riducendo l'impatto ecologico delle opere e dei servizi pubblici. La sostenibilità ambientale, secondo quanto stabilito dal legislatore, diventa quindi parte integrante del processo di gara, attraverso l'adozione di specifiche tecniche e clausole contrattuali volte a promuovere l'uso di tecnologie e pratiche sostenibili.

In questo contesto, le disposizioni previste dal D.Lgs. 36/2023 introducono importanti innovazioni anche per quanto riguarda l'applicazione delle clausole contrattuali premiali, che incentivano l'adozione di politiche aziendali orientate alla sostenibilità sociale e ambientale. Ad esempio, il decreto prevede che nei bandi di gara siano inseriti criteri premiali per le imprese che dimostrino un impegno particolare in termini di pari opportunità di genere e occupazione giovanile. Questo sistema di premialità è in linea con le politiche dell'Unione Europea, che da anni promuove l'adozione di pratiche socialmente responsabili nelle procedure di appalto pubblico.

Le implicazioni di queste disposizioni sono molteplici. Dal punto di vista sociale, l'inserimento di clausole che promuovono l'inclusione lavorativa e la stabilità occupazionale può contribuire a ridurre le disuguaglianze nel mercato del lavoro, in particolare per le fasce di popolazione più vulnerabili, come le persone con disabilità e i giovani. Sul fronte ambientale, l'obbligo di applicare i CAM rappresenta un passo avanti verso un sistema di appalti pubblici più sostenibile, che contribuisce alla riduzione degli impatti ambientali dei progetti finanziati con risorse pubbliche. L'applicazione dei CAM, infatti, obbliga le imprese a conformarsi a requisiti di sostenibilità che riguardano, ad esempio, l'efficienza energetica, la gestione dei rifiuti e l'uso di materiali ecologicamente sostenibili. Tale orientamento è rafforzato dall'introduzione di criteri di valutazione che tengano conto non solo del prezzo dell'offerta, ma anche delle sue implicazioni ambientali e sociali.

Infine, la normativa introduce un cambiamento significativo nella gestione dei contratti pubblici, prevedendo l'obbligo di monitoraggio continuo da parte delle stazioni appaltanti. Questo significa che non solo l'impresa deve rispettare le clausole sociali e ambientali al momento dell'aggiudicazione del contratto, ma deve anche garantire la loro applicazione durante tutto il ciclo di vita del progetto. Il monitoraggio periodico permette di verificare il rispetto degli impegni assunti dall'impresa, contribuendo a garantire che gli obiettivi di sostenibilità siano effettivamente raggiunti.

#### 4.5. La proposta di un *framework* per l'analisi di sostenibilità

Il *framework* per un'analisi di sostenibilità delle PPP è stato sviluppato tenendo conto delle diverse dimensioni della sostenibilità, come evidenziato dalla letteratura di riferimento e dai modelli che si sono evoluti a partire dalla TBL che, come discusso nei paragrafi precedenti, ha costituito il primo approccio per analizzare la sostenibilità all'interno del paradigma della *Corporate Social Responsibility* (CSR). In particolare, il modello TBL propone un quadro di riferimento che integra tre dimensioni fondamentali: economico-finanziaria, ambientale e sociale. In fase di costruzione di un possibile *framework* per l'analisi della sostenibilità nel contesto dei progetti PPP, è stato necessario indicare, per ogni fase del ciclo di vita del progetto, le attività tipiche da svolgere e le azioni da implementare per garantire che il progetto sia pienamente allineato ai principi di sostenibilità. Pertanto, il ciclo di vita del progetto è stato suddiviso in nove fasi, e per ciascuna fase sono state descritte le attività specifiche e i relativi driver di sostenibilità che possono essere attivati per migliorare la performance del progetto e garantirne il successo.

##### *Identificazione del progetto*

Questa fase consiste nell'individuazione di un progetto di interesse pubblico che possa essere sviluppato tramite una PPP. La sostenibilità economico-finanziaria è un aspetto cruciale poiché occorre scegliere progetti che abbiano un chiaro ritorno economico e che siano finanziariamente sostenibili nel lungo periodo. Oltre a quest'aspetto, è necessario considerare anche l'impatto ambientale, privilegiando quei progetti che favoriscono l'uso di risorse rinnovabili e riducono l'inquinamento. Dal punto di vista sociale, è fondamentale che il progetto risponda a un bisogno reale della comunità, come migliorare l'accesso a servizi essenziali (scuole, ospedali etc.) o creare posti di lavoro. Sul piano della governance, è importante stabilire fin da subito chi sarà responsabile del monitoraggio del progetto, garantendo trasparenza e inclusività nei processi decisionali.

##### *Valutazione di fattibilità*

Questa fase prevede un'analisi approfondita dal punto di vista economico, tecnico e finanziario per valutare se il progetto è fattibile. La valutazione economico-finanziaria deve determinare se il progetto sarà rispettivamente in grado di garantire il *value for money* attrarre finanziamenti privati generando adeguati ed attendibili flussi di cassa. Dal punto di vista ambientale, si analizzano i potenziali impatti e la fattibilità di soluzioni sostenibili, come l'efficienza energetica e la riduzione dell'impatto ecologico di emissioni

CO2. Inoltre, si valuta l'effetto a lungo termine sulla collettività, considerando l'inclusione sociale e il miglioramento delle condizioni di vita. In tal senso potrebbe essere interessante pensare ad indicatori che siano in grado di determinare il *value for people*. Infine, è importante definire un quadro chiaro di regole per la gestione del progetto, stabilendo responsabilità e un processo di accountability.

#### *Completamento effettivo del progetto*

In questa fase, si procede con la progettazione dettagliata e la strutturazione del progetto PPP. Gli aspetti economico-finanziari devono essere solidi, con meccanismi di finanziamento stabili che comportino oneri eccessivi per il settore pubblico. Durante la progettazione, è necessario integrare pratiche di costruzione sostenibili e tecnologie a basso impatto ambientale. A livello sociale, il progetto deve massimizzare i benefici per la comunità, ad esempio con politiche che promuovano l'occupazione locale. Infine, la governance del progetto deve garantire trasparenza, rispetto delle normative e un elevato standard etico.

#### *Selezione del partner*

Questa fase prevede la selezione del partner privato tramite le procedure previste dal singolo ordinamento (nel caso italiano una gara d'appalto). Dal punto di vista economico-finanziario, il bando deve promuovere la concorrenza e selezionare l'offerta economicamente più vantaggiosa, evitando rischi di indebitamento e inefficienze. Tenendo conto dei parametri di sostenibilità potrebbero giocare a favore delle aziende da selezionare procedure di *voluntary disclosure* in ambito di sostenibilità che posso variare dalle note informative a veri e propri *sustainability reporting*. Si deve tenere conto peraltro che dal 2025 entreranno in pieno esercizio gli obblighi previsti dalla *Direttiva sulla rendicontazione della sostenibilità aziendale (CSRD)* che rafforza le norme relative alle informazioni sociali e ambientali che le aziende devono riportare. Un insieme più ampio di grandi aziende, così come le PMI quotate, dovrà obbligatoriamente comunicare le proprie informazioni sulla sostenibilità. Anche alcune aziende non appartenenti all'UE dovranno riportare tali informazioni se generano oltre 150 milioni di euro nel mercato dell'UE. Le aziende soggette alla CSRD dovranno riportare i dati secondo gli Standard Europei di Rendicontazione di Sostenibilità (ESRS).

I criteri di gara devono incentivare pratiche ambientali sostenibili, come l'uso di materiali ecologici e processi a basse emissioni, in conformità con normative come, per esempio, i Criteri Ambientali Minimi (CAM). A questi vanno ovviamente associate procedure di green procurement e verifiche di

adempimenti e certificazioni legate all'ambiente alla sostenibilità. Sul piano sociale, è importante che il bando incoraggi il soggetto da selezionare ad assicurare politiche di inclusione e responsabilità sociale da parte dei fornitori. La selezione deve avvenire in modo trasparente, rispettando il principio di imparzialità.

#### *Financial Close e conclusione del contratto*

Questa fase rappresenta la chiusura finanziaria del progetto, in cui vengono sottoscritti i contratti di finanziamento e mobilitati i fondi necessari. Gli accordi devono essere strutturati in modo da rispettare i criteri ESG, garantendo un equilibrio tra rischi e benefici per entrambe le parti. Il contratto deve includere impegni chiari per la riduzione dell'impatto ambientale e promuovere impatti sociali positivi, con clausole che garantiscano il rispetto degli obiettivi di sostenibilità. Dal punto di vista della governance, è fondamentale definire ruoli e responsabilità, nonché meccanismi di risoluzione delle controversie.

#### *Costruzione e implementazione*

In questa fase si procede alla realizzazione dell'infrastruttura o del servizio da parte del partner privato. La gestione dei costi e il rispetto dei tempi sono cruciali per evitare sforamenti di budget che potrebbero compromettere la sostenibilità economica del progetto. Durante la costruzione, è fondamentale l'uso di tecnologie verdi e materiali sostenibili per minimizzare l'impatto ambientale. Socialmente, l'implementazione del progetto deve contribuire al benessere della comunità, rispettando i diritti dei lavoratori e promuovendo la crescita locale. Il controllo della qualità e la trasparenza sui progressi sono essenziali per garantire il rispetto degli standard contrattuali.

#### *Gestione operativa e monitoraggio*

Questa fase riguarda la gestione operativa dell'infrastruttura o del servizio, con un monitoraggio continuo delle performance. La gestione deve essere efficiente e garantire un flusso di entrate adeguato a coprire i costi operativi e remunerare il capitale investito ed il soggetto pubblico deve essere nelle condizioni di potere periodicamente valutare l'erogazione di servizi da parte del soggetto privato, anche nel rispetto degli standard di qualità che sono stati concordati. È altrettanto importante mantenere forme di rendicontazione della sostenibilità e un dialogo costante con gli stakeholder che possa essere allineato ai profili di accountability richiesta. Dal punto di vista ambientale, la gestione deve rispettare i parametri stabiliti durante la progettazione e adeguarsi progressivamente alle normative sostenibili. Socialmente, è fondamentale garantire l'accesso equo ai servizi forniti, evitando discriminazioni.

### *Rinegoziazione del contratto*

Nel caso in cui ci siano cambiamenti nei requisiti o nelle condizioni economiche, potrebbe essere necessario rinegoziare i termini contrattuali. Le rinegoziazioni devono garantire che la sostenibilità economica del progetto sia preservata, senza gravare eccessivamente sul settore pubblico. Eventuali modifiche devono continuare a rispettare gli standard ambientali e sociali stabiliti all'inizio del progetto. Inoltre, la trasparenza e il coinvolgimento di tutte le parti interessate sono fondamentali per garantire che la rinegoziazione sia equa.

### *Scadenza e trasferimento al soggetto pubblico*

Alla scadenza del contratto, l'infrastruttura o il servizio vengono trasferiti al settore pubblico. È fondamentale che il trasferimento avvenga senza oneri finanziari imprevisti e che i benefici economici del progetto siano duraturi. Dal punto di vista ambientale, è importante che gli obiettivi di sostenibilità siano mantenuti anche dopo la conclusione del progetto. Socialmente, il progetto deve continuare a fornire benefici alla comunità, garantendo che l'accesso ai servizi resti equo e non discriminatorio. Infine, la governance deve prevedere un chiaro piano di transizione, con responsabilità ben definite per garantire un trasferimento trasparente e fluido.

Il framework è stato pensato al fine di garantire una gestione sostenibile e olistica dei progetti PPP, permettendo di monitorare e ottimizzare l'impatto ambientale, sociale ed economico-finanziario in ogni stadio, assicurando al tempo stesso che le decisioni e le azioni intraprese durante l'intero *ciclo di vita* siano coerenti con i principi di sviluppo sostenibile.

Tab. 4.3 – Proposta di framework per l'analisi di sostenibilità di una PPP

Fasi	Attività	Sostenibilità
1	Identificazione del progetto di potenziale interesse pubblico da sviluppare in PPP.	<ul style="list-style-type: none"><li>→ E-F: è fondamentale identificare progetti che abbiano un chiaro ritorno sull'investimento e siano finanziariamente sostenibili a lungo termine. Un'analisi preliminare dovrebbe determinare le risorse necessarie e il potenziale ritorno economico.</li><li>→ A: nella scelta del progetto, si dovrebbe considerare l'impatto ambientale di progetti che favoriscono l'uso di risorse rinnovabili o che riducono l'inquinamento.</li><li>→ S: il progetto dovrebbe rispondere a bisogni sociali reali, come migliorare l'accesso a servizi essenziali o creare posti di lavoro.</li><li>→ G: nella fase iniziale, è essenziale stabilire chi sarà responsabile del monitoraggio e della supervisione, garantendo trasparenza e un processo decisionale inclusivo.</li></ul>

Fasi	Attività	Sostenibilità
2	<b>Valutazione di fattibilità</b>  Analisi economica, tecnica e finanziaria per valutare la fattibilità del progetto.	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ E-F: un'accurata valutazione dei costi e benefici, inclusa la capacità di attrarre finanziamenti privati, è cruciale. Si valuta anche la capacità del progetto di generare flussi di cassa sufficienti.</li> <li>→ A: si procede con la valutazione dei potenziali impatti ambientali e la fattibilità delle soluzioni sostenibili, come l'efficienza energetica o la riduzione dell'impatto ecologico.</li> <li>→ S: si considerano gli effetti a lungo termine sulla collettività e si valuta se il progetto possa promuovere forme di inclusione sociale.</li> <li>→ G: si procede con un quadro di regole chiaro per la gestione e l'esecuzione del progetto, definendo le responsabilità delle parti coinvolte e attivando un processo di <i>accountability precontrattuale</i>.</li> </ul>
3	<b>Completamento effettivo del progetto</b>  Progettazione dettagliata e strutturazione del contratto PPP, definendo responsabilità e rischi.	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ EF: la strutturazione del contratto deve prevedere meccanismi di finanziamento solidi e stabili per l'intera durata del progetto, evitando oneri finanziari eccessivi per il settore pubblico.</li> <li>→ A: durante la progettazione, è necessario integrare pratiche di costruzione sostenibili e l'uso di tecnologie a basso impatto ambientale.</li> <li>→ S: il progetto dovrebbe essere preparato in modo da massimizzare i benefici per la comunità, ad esempio con politiche per l'occupazione locale.</li> <li>→ G: si definisce un sistema di governance che garantisca il rispetto degli standard di trasparenza, etica e conformità legale.</li> </ul>
4	<b>Selezione del Partner</b>  Selezione del partner privato tramite gara, con valutazione delle offerte.	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ EA: il bando di gara deve garantire la concorrenza e favorire l'offerta più vantaggiosa sotto il profilo economico-finanziario, evitando il rischio di indebitamento sproporzionato o inefficienze. Occorre rispettare le eventuali prelezioni che possono profilarsi.</li> <li>→ A: i criteri di gara devono incentivare pratiche ambientali sostenibili, come l'uso di materiali ecologici o processi a basse emissioni che vanno verificati anche attraverso la certificazione. Le prescrizioni contenute nei CAM (Criteri Ambientali Minimi), decreti del Ministero dell'Ambiente che definiscono procedure, modalità e caratteristiche ambientali di ogni categoria di acquisto della Pubblica amministrazione. In rispetto del recente art. 57 del D. Lgs. n. 36/2023 il bando deve contenere esplicitamente le stazioni appaltanti e gli enti concedenti contribuiscono al conseguimento degli obiettivi ambientali attraverso l'inserimento, nella documentazione progettuale e di gara, delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi.</li> <li>→ S: la selezione dei fornitori deve considerare anche l'impatto sociale del progetto, favorendo le imprese che promuovono politiche di inclusione o che hanno una forte responsabilità sociale d'impresa. (per esempio in Italia, in rispetto del recente art. 57 del D. Lgs. n. 36/2023 il bando deve contenere esplicitamente clausole sociali specifiche quali: pari opportunità generazionali, di genere e di inclu-</li> </ul>

Fasi	Attività	Sostenibilità
		<p>sione lavorativa per le persone con disabilità o svantaggiate; stabilità occupazionale del personale impiegato; applicazione dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore; tutele economiche e normative per i lavoratori in subappalto rispetto ai dipendenti dell'appaltatore e contro il lavoro irregolare).</p> <p>→ G: la gara deve essere condotta con procedure trasparenti e accountability per garantire che tutti i partecipanti siano trattati equamente., secondo il principio di imparzialità della PA.</p>
5	<p><b>Financial Close e conclusione del contratto</b></p> <p>Sottoscrizione definitiva dei contratti di finanziamento (ad esempio prestiti bancari, emissione di obbligazioni, ecc.).            Mobilitazione dei fondi da parte dei vari finanziatori.            Garanzia che tutte le condizioni legali, regolamentari e commerciali siano soddisfatte.            Finalizzazione e firma del contratto PPP, includendo termini finanziari, allocazione dei rischi ed eventuali modalità di pagamento.</p>	<p>→ EF: garanzia che i fondi destinati ai progetti di partnership pubblico-privato siano strutturati in modo da rispettare i criteri di <i>Environmental, Social, and Governance</i> (ESG). Il contratto deve garantire un equilibrio tra rischi e benefici per entrambe le parti e assicurare che ci siano misure per gestire eventuali fluttuazioni economiche.</p> <p>→ A: gli impegni per la riduzione dell'impatto ambientale devono essere chiaramente inclusi nel contratto e monitorati durante l'esecuzione del progetto.</p> <p>→ S: il contratto dovrebbe includere clausole che promuovano gli impatti positivi sulla comunità e minimizzino eventuali effetti negativi.</p> <p>→ *G: è essenziale definire chiaramente la governance del progetto, compresa la responsabilità delle parti e i meccanismi di risoluzione delle controversie.</p>
6	<p><b>Costruzione e implementazione</b></p> <p>Realizzazione dell'infrastruttura o servizio da parte del partner privato.</p>	<p>→ EF: è cruciale mantenere i costi di costruzione sotto controllo e rispettare i tempi previsti per evitare sforamenti di budget che potrebbero compromettere la sostenibilità del progetto.</p> <p>→ A: durante la costruzione, l'uso di tecnologie verdi, pratiche di costruzione sostenibili minimizza l'impatto ambientale ed utilizzo di materiali qualitativamente certificati.</p> <p>→ S: l'implementazione deve assicurare che vengano rispettati i diritti dei lavoratori e che il progetto contribuisca con un outcome positivo alla crescita del benessere della comunità locale.</p> <p>→ G: un rigoroso controllo della qualità e del rispetto degli standard contrattuali è essenziale, così come la trasparenza sui progressi della costruzione.</p>
7	<p><b>Gestione operativa e monitoraggio</b></p> <p>Gestione dell'infrastruttura o del servizio con monitoraggio delle performance da parte del settore pubblico.</p>	<p>→ EF: la gestione operativa deve essere efficiente e garantire un flusso di entrate adeguato a coprire i costi operativi e remunerare il capitale investito. Vanno attivati sia gli strumenti di rilevazione e controllo della qualità dei servizi erogati sia forme di rendicontazione di sostenibilità che tengano conto di tutti gli aspetti considerati e mantengano aperto il dialogo con gli stakeholder e la comunità di riferimento.</p>

Fasi	Attività	Sostenibilità
		<ul style="list-style-type: none"> <li>→ A: l'infrastruttura deve essere gestita nel pieno rispetto dei parametri ambientali previsti in sede di progettazione e adeguata progressivamente a variazioni normative e pratiche sostenibili.</li> <li>→ S: si deve assicurare che i servizi forniti rispondano ai fabbisogni della popolazione e che l'accesso sia equo e non discriminatorio.</li> <li>→ G: il monitoraggio continuo è essenziale per garantire che tutti gli obiettivi del progetto siano rispettati, con meccanismi di costante revisione periodica e trasparenza.</li> </ul>
8	<b>Rinegoziazione per i partenariati e in essere (laddove necessaria)</b> Modifica dei termini contrattuali in caso di cambiamenti nei requisiti o nelle condizioni economiche.	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ EF: le rinegoziazioni devono garantire che i termini aggiornati mantengano la sostenibilità economica del progetto senza gravare sul settore pubblico.</li> <li>→ A: eventuali modifiche al progetto devono continuare a rispettare gli standard ambientali e promuovere la sostenibilità.</li> <li>→ S: le rinegoziazioni non dovrebbero compromettere gli impegni sociali assunti all'inizio del progetto, ma piuttosto rafforzarli.</li> <li>→ G: qualsiasi rinegoziazione deve avvenire in modo trasparente e con il coinvolgimento di tutte le parti interessate.</li> </ul>
9	<b>Scadenza e Trasferimento al Soggetto pubblico</b> Trasferimento dell'infrastruttura o del servizio al settore pubblico alla fine del contratto.	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ EF: è importante che il trasferimento al settore pubblico avvenga senza oneri finanziari imprevisti e che i benefici economici del progetto siano duraturi.</li> <li>→ A: la gestione finale dell'infrastruttura deve garantire che gli obiettivi ambientali fissati durante il progetto siano mantenuti a lungo termine.</li> <li>→ S: il progetto deve continuare a fornire benefici alla comunità anche dopo la fine del contratto, mantenendo l'accesso ai servizi.</li> <li>→ G: deve esserci un chiaro piano di transizione e responsabilità ben definite per garantire un trasferimento fluido e trasparente.</li> </ul>

Legenda: Economico-Finanziario (EF), Ambientale (A), Sociale (S), Governance (S)

Fonte: nostra elaborazione

## 5. UN'ANALISI COMPARATIVA

### 5.1. Premessa metodologica

Per analizzare in maniera approfondita il quadro normativo, le varianti delle forme contrattuali e le variabili di applicabilità delle PPP, si è scelto di adottare la metodologia del *multiple case study*, come tecnica tipica della ricerca qualitativa (Stake, 1995; Yin, 2008). Questo approccio risulta particolarmente utile per indagare fenomeni complessi che coinvolgono una molteplicità di attori e variabili, come nel caso delle PPP, permettendo una comparazione sistematica tra casi differenti. Perciò consente di esplorare come le PPP vengono implementate in contesti diversi, evidenziando somiglianze e differenze legate a fattori istituzionali, normativi e operativi.

Il *multiple case study* è una metodologia che si distingue per la sua capacità di fornire una comprensione più ampia e profonda del fenomeno studiato attraverso l'analisi di più casi distinti. Nel contesto delle PPP, questa strategia di ricerca si rivela particolarmente preziosa per una serie di motivi:

1. *analisi comparativa delle varianti normative*. Le PPP sono caratterizzate da una grande variabilità in termini di regolamentazione, contratti e modalità operative, che possono differire non solo tra Paesi, ma anche all'interno della stessa nazione. Attraverso l'analisi di più casi, si possono confrontare le diverse applicazioni della normativa in ambiti differenti e capire come le varianti nelle regolamentazioni influiscano sulla struttura e sull'esito del partenariato. Per esempio, l'analisi di PPP nel settore sanitario può rivelare normative specifiche per la gestione degli ospedali che non si applicano in altri settori, come i trasporti o l'energia;

2. *esplorazione delle forme contrattuali*. Il *multiple case study* permette di esaminare in dettaglio le diverse forme contrattuali adottate nei partenariati pubblico-privati. Ogni PPP può prevedere diverse modalità di finanziamento, ripartizione dei rischi e gestione operativa, tutti aspetti influenzati dal contesto giuridico e operativo specifico. Il *multiple case study* consente di identificare quali configurazioni contrattuali sono più efficaci in determinati settori o contesti geografici, fornendo una base solida per sviluppare linee guida operative utili per futuri progetti;
3. *identificazione delle variabili di applicabilità*. Come si è osservato nei capitoli precedenti le PPP non sono una soluzione universale e il loro successo dipende da una serie di fattori specifici che variano in base al progetto. Attraverso l'analisi comparata di più casi, è possibile identificare le variabili critiche che determinano il successo o l'insuccesso di un partenariato. Tra queste, si possono individuare la capacità amministrativa dell'ente pubblico, l'esperienza del partner privato, la qualità della governance, la trasparenza nei processi decisionali e la capacità di monitoraggio e controllo;
4. *validità e triangolazione dei dati*. Uno dei punti di forza del *multiple case study* è la possibilità di utilizzare una varietà di fonti di dati, incluse interviste, documenti ufficiali e osservazioni dirette. Nel caso delle PPP, l'uso di diverse fonti permette di ottenere una visione completa e dettagliata delle dinamiche progettuali, riducendo il rischio di errori interpretativi o di generalizzazioni non fondate. Le interviste con le direzioni aziendali e le amministrazioni pubbliche forniscono prospettive differenti ma complementari sullo stesso fenomeno, mentre la documentazione tecnica consente di validare le informazioni raccolte;
5. *coinvolgimento degli attori chiave*. Nello studio in questione, il coinvolgimento diretto delle direzioni delle aziende e delle amministrazioni pubbliche responsabili delle operazioni di PPP ha rappresentato un valore aggiunto significativo. Grazie alla collaborazione di questi attori, è stato possibile raccogliere dati primari, fondamentali per comprendere le dinamiche decisionali e operative che caratterizzano le diverse fasi del progetto. In particolare, il contributo dei responsabili tecnici ha permesso di approfondire gli aspetti operativi legati all'implementazione delle PPP, mettendo in luce criticità e soluzioni adottate nei diversi casi analizzati;
6. *dimensione temporale e contesto operativo*. Durante la costruzione dei *case study*, sono state effettuate diverse interviste supportate da docu-

mentazione ufficiale, riguardante le diverse fasi di implementazione della PPP, come la pianificazione, l'allocazione delle risorse e la gestione operativa. Questo arco temporale ha permesso di osservare l'evoluzione dei progetti PPP in un contesto caratterizzato da cambiamenti normativi e da condizioni economiche particolari. Il *multiple case study* ha reso possibile un'analisi dinamica dei progetti, evidenziando come le PPP abbiano dovuto adattarsi alle circostanze mutevoli;

7. *generalizzabilità dei risultati*. Un altro aspetto cruciale del *multiple case study* è la sua capacità di generare risultati che, pur rimanendo specifici ai casi analizzati, possono essere utili per formulare raccomandazioni di carattere più generale. L'analisi di più casi consente di sviluppare modelli teorici che possono essere applicati in contesti diversi, fornendo utili indicazioni sia per i policymaker che per i manager aziendali coinvolti nelle PPP. L'estrapolazione di best practices dalle esperienze analizzate offre un quadro di riferimento per la progettazione e la gestione di future PPP.

In tutte le situazioni, è stata ricostruita la logica del PPP per spiegare la scelta del finanziamento privato rispetto ad altre formule di finanziamento, ripercorrendo il quadro metodologico e analizzando le motivazioni economiche, l'influenza degli aspetti critici e il loro impatto sulla gestione. Le informazioni sono state raccolte, rispettivamente, nel corso degli anni 2020 e 2023. Per facilitare il confronto, sono stati utilizzati i criteri del *Resource Book on PPP Case Study* della Direzione Generale Politica Regionale della Commissione Europea (2004), arricchiti con alcune informazioni aggiuntive riportate nei successivi schemi, quali il valore del capitale investito nel progetto come investimento autonomo (escludendo il flusso di reddito o i costi operativi e la durata del rapporto contrattuale PPP rispetto all'investimento iniziale), nonché il grado di coinvolgimento della parte privata nel progetto, definito dal modello contrattuale e dagli obblighi, dalla proprietà dei beni o dai diritti e dalla struttura operativa del progetto.

### 5.1.1. *La scelta dei casi in ambito sanitario*

Negli ultimi anni, il Sistema Sanitario Nazionale (SSN) italiano ha subito una marcata riduzione degli investimenti e delle spese in conto capitale ripercussioni significative sia sull'ammodernamento delle infrastrutture sani-

tarie sia sull'aggiornamento tecnologico necessario per garantire l'efficienza e la qualità dei servizi offerti. Questa contrazione degli investimenti ha avuto conseguenze dirette sul patrimonio immobiliare del SSN, il quale ha visto un deterioramento progressivo, accompagnato da un invecchiamento delle strutture. Tale fenomeno rappresenta una minaccia non solo per la capacità del sistema di mantenere standard di sicurezza adeguati, ma anche per la sua efficienza gestionale nel lungo termine.

La riduzione degli investimenti ha portato a una serie di problematiche operative. Le strutture sanitarie più vecchie richiedono maggiore manutenzione, il che aumenta i costi di gestione e rende più complesso garantire standard elevati di qualità e sicurezza. L'obsolescenza tecnologica, inoltre, limita la capacità di introdurre nuove tecnologie mediche che migliorano la diagnosi e il trattamento dei pazienti. Questo deterioramento progressivo non incide solo sulla qualità delle cure, ma ha anche un impatto sociale più ampio, poiché mette a rischio la capacità del SSN di rispondere efficacemente alle esigenze di salute della popolazione, specialmente in un contesto di invecchiamento demografico e aumento delle malattie croniche.

Un sistema sanitario non adeguatamente finanziato e supportato rischia di diventare insostenibile non solo dal punto di vista economico, ma anche sociale e ambientale. La mancanza di investimenti nelle strutture ospedaliere e sanitarie rende più difficile garantire l'accessibilità e l'equità nell'erogazione dei servizi, soprattutto nelle aree periferiche o svantaggiate. Inoltre, la crescente pressione sulle risorse finanziarie potrebbe tradursi in un'ulteriore riduzione dei servizi disponibili o in un maggiore ricorso al settore privato, con conseguenze per la garanzia di cure universali ed egualitarie.

Dal punto di vista ambientale, strutture obsolete e non efficienti sotto il profilo energetico contribuiscono all'aumento dell'impronta ecologica del SSN. Questo si traduce in un incremento delle emissioni e in una gestione inefficace delle risorse, fattori che aggravano l'impatto ambientale del sistema sanitario. In un contesto globale in cui gli SDG richiedono una maggiore attenzione all'efficienza e alla sostenibilità delle infrastrutture pubbliche, la situazione italiana evidenzia una distanza crescente rispetto agli standard internazionali (Censis, 2020). Soltanto recentemente si è fatta viva la consapevolezza che il settore ospedaliero debba effettuare investimenti in energia e riduzione dell'impatto ambientale; avviare iniziative a tutela della fragilità degli edifici dai rischi climatici; intraprendere attività di riduzione dell'inquinamento e contributo agli effetti serra; costruire una visione integrata che contempli la riduzione dell'uso di materiali inquinanti e il ricorso a energie non fossili.

A livello sociale, l'obsolescenza delle strutture sanitarie può generare disuguaglianze nell'accesso ai servizi di qualità, particolarmente evidente nelle regioni meno sviluppate economicamente. Le strutture più vecchie sono spesso meno accessibili, meno sicure e meno efficienti, compromettendo la qualità dell'assistenza fornita ai cittadini, specialmente in contesti già vulnerabili (Corte dei Conti, 2021).

Sul fronte ambientale, la mancanza di investimenti nell'ammodernamento delle strutture significa anche una scarsa efficienza energetica. Molti edifici del SSN non rispondono agli standard moderni di sostenibilità ambientale, con conseguente incremento dei costi energetici e delle emissioni di CO<sub>2</sub>. In questo modo, il SSN non solo contribuisce all'inquinamento ambientale, ma non riesce a contribuire efficacemente agli obiettivi di sostenibilità imposti dall'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite (World Health Organization, 2021).

L'assenza di strategie di investimento a lungo termine e di piani strutturati per il rinnovamento delle infrastrutture sanitarie ha aggravato la situazione, poiché molte decisioni politiche si sono concentrate sulle esigenze di bilancio a breve termine piuttosto che sulla sostenibilità a lungo termine del sistema sanitario (Corte dei Conti, 2021).

Per garantire la sostenibilità del SSN, è necessario un cambiamento nella politica di investimento. Le strutture obsolete devono essere rinnovate per migliorare l'efficienza operativa e ridurre i costi a lungo termine. Inoltre, è cruciale un maggiore impegno verso la sostenibilità ambientale, rendendo gli edifici più efficienti dal punto di vista energetico, in linea con le normative europee e gli obiettivi internazionali di sviluppo sostenibile.

Rilanciare gli investimenti non è solo una questione di risanamento finanziario, ma rappresenta anche una strategia per garantire un accesso equo e universale ai servizi sanitari di qualità, riducendo le disuguaglianze e contribuendo alla resilienza del SSN di fronte alle sfide future.

Di fronte a queste sfide, il SSN deve affrontare una serie di priorità: ripensare la rete di assistenza, investendo sia in infrastrutture materiali sia immateriali, in un'ottica "one health" e adattandosi ai modelli ibridi di assistenza in presenza e a distanza, resi necessari dall'aumento delle patologie croniche; sfruttare al meglio e con rapidità le risorse attualmente disponibili; migliorare la sostenibilità del patrimonio, allineandosi agli obiettivi climatici dell'Unione Europea, promuovendo la resilienza climatica ed energetica degli edifici, nonché ottimizzare l'uso delle risorse, anche attraverso il coinvolgimento del capitale privato.

Una possibile soluzione a queste problematiche è rappresentata dai contratti di PPP, che però, nel contesto sanitario italiano, hanno incontrato non pochi ostacoli (Vecchi *et al.*, 2020).

Tuttavia, il PPP potrebbe essere un'opzione valida per diversi progetti: dalla costruzione di Case e Ospedali della Comunità, all'efficientamento energetico, fino alla ristrutturazione degli ospedali. Inoltre, potrebbe favorire l'adozione di tecnologie per la transizione digitale, spostando l'attenzione dagli investimenti alla qualità dei servizi offerti.

I dati relativi ai contratti attualmente in corso permettono di valutare l'efficacia del PPP rispetto ai tradizionali appalti. Queste informazioni sono particolarmente rilevanti in settori, dove il PPP non è ancora il modello dominante, come quello della sanità.

Secondo i dati del rapporto CRESME del 2017, il mercato dei partenariati pubblico-privato (PPP) in Italia ha registrato un'evoluzione significativa, che ha incluso anche il settore sanitario. Dal rapporto EPEC (European PPP Expertise Centre, 2018) emerge, infatti, che tra il 15 e il 20% dei contratti PPP totali in Italia sia destinato a progetti riguardanti al settore sanitario.

Sul finire della scorsa decade, l'Italia ha avviato la seconda generazione di PPP nel settore sanitario. Nel 2018 sono stati firmati due piccoli contratti di PPP per la fornitura e gestione di attrezzature mediche (servizio di gestione delle apparecchiature – contratto simile a un PPP) nella Regione Piemonte. Inoltre, sono stati sviluppati altri progetti di grande portata: quattro contratti in Piemonte, per un valore complessivo di circa 1 miliardo di euro; un progetto nella Regione Veneto, del valore di 150 milioni di euro; e cinque progetti nella Regione Abruzzo, per un valore complessivo di 400 milioni di euro (Vecchi *et al.*, 2020).

Dai dati dell'Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Privato<sup>1</sup> si evince, inoltre, che, nel 2019, il settore dell'edilizia sociale e pubblica ha continuato a dominare in termini di numero di opportunità, totalizzando 1.906 gare, ossia circa il 50% del totale. Il settore dell'edilizia sanitaria, in particolare, ha raggiunto un valore di circa 1,5 miliardi di euro, il più alto dal 2002 e quasi il doppio rispetto al totale del 2017, che ammontava a 794 milioni. Questo importo rappresenta circa il 16% del valore complessivo della domanda. La significativa crescita del settore è attribuibile a quattro concessioni di servizi, che insieme ammontano a circa 1 miliardo, corrispondente

<sup>1</sup> L'Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Privato è stato promosso dal Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE), dall'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (IFEL), dal CNAPPC (Consiglio Nazionale Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori) e realizzato e gestito da Cresme.

al 69% del totale. Queste concessioni riguardano la gestione di quattro strutture ospedaliere: l'Ospedale Santa Maria della Misericordia di Albenga, l'Ospedale San Giuseppe di Cairo Montenotte, l'Ospedale Saint Charles di Bordighera e l'Ospedale Codivilla-Putti di Cortina d'Ampezzo, oltre a due residenze sanitarie assistenziali (RSA) situate nei comuni di Altiglia (CS) e Trezzo sull'Adda (MI).

In generale, i dati recenti mostrano che il ricorso alle PPP nella sanità italiana sta crescendo, tuttavia, una delle maggiori sfide rimane la complessità di questi accordi e la necessità di garantire che i risultati supportino gli obiettivi del sistema sanitario nazionale.

Tali dinamiche confermano la necessità di continuare a studiare le evoluzioni dello strumento in tale ambito.

### *5.1.2. La scelta del caso nel settore dei trasporti*

Il mercato delle PPP è incrementato notevolmente negli ultimi 15 anni, passando dai 300 bandi pubblici del 2002 a circa 3000 nel periodo compreso tra il 2012 e il 2016. Tra il 2002 e il 2016, l'importo totale dei bandi relativi ai PPP ammonta a 88 miliardi di euro, pari al 22,1% del valore di tutti gli appalti pubblici per lavori nello stesso arco temporale (Senato della Repubblica, 2018).

Due terzi degli 88 miliardi di euro utilizzati nei bandi pubblici sono stati concentrati in 3 settori: trasporti con il 27,5% del totale, energia e telecomunicazioni con il 22,4% e ambiente con il 18,2%. Per quanto riguarda il numero di bandi pubblici per ciascun settore tra il 2002 e il 2016, i trasporti registrano solo l'1,7% del totale. Molti meno bandi, ma con importi rilevanti (Senato della Repubblica, 2018).

Per quanto riguarda i premi relativi ai partenariati pubblico-privati (PPP), gli anni più significativi in termini d'importo sono stati: il 2009 con 6,5 miliardi di Euro e 609 aggiudicazioni; il 2011 con 6,4 miliardi di Euro e 890 aggiudicazioni; il 2014 con 7,7 miliardi di Euro e 758 aggiudicazioni e il 2016 con 7,1 miliardi di Euro e 626 aggiudicazioni.

La ragione di questi importi significativi raggiunti nel periodo 2002-2016 è legata ad alcune concessioni con un importo unitario superiore ai 500 milioni di Euro. Ad esempio, nel 2009, per l'autostrada regionale "Pedemontana Veneta" sono stati previsti 2,2 miliardi di Euro e per la superstrada Est Esterna di Milano 1,6 miliardi di Euro. Nel 2014 si è registrato l'aggiudicazione dell'autostrada regionale Medio Padana Veneta (1,9 miliardi) e della connessione autostradale

Campolliano-Sassuolo (881 milioni). Nel 2016, il progetto PPP più rilevante è stato l'autostrada regionale Roma-Latina (2,7 miliardi) (CRESME, 2017).

Tuttavia, il divario infrastrutturale tra il Nord e il Sud Italia ha assunto nel corso degli anni dimensioni sempre più ampie, contribuendo allo stato di depressione dell'economia meridionale. Ad esempio, per quanto riguarda la rete autostradale, rispetto a una media nazionale di 23 chilometri per 1.000 chilometri quadrati, il Sud può contare su meno di 20 chilometri per 1.000 chilometri quadrati, evidenziando i risultati più bassi nelle regioni della Basilicata e del Molise, che possono contare rispettivamente su 3 e 8 chilometri per 1.000 chilometri quadrati.

Per quanto riguarda le concessioni in *project financing*, l'importo totale delle gare pubbliche è stato pari a 31,6 miliardi di euro. Queste rappresentano il 35,5% dell'intero mercato PPP concentrato su meno del 6% delle iniziative. È interessante notare che il settore dei trasporti ha registrato un valore di 14,7 miliardi di euro di PPP in *project financing*, e il 94% di essi (13,8 miliardi) si riferisce a 15 collegamenti stradali con un valore medio superiore ai 900 milioni (CRESME, 2017, p. 28). Ad esempio, nel 2011, il collegamento stradale a nord del tunnel Torricelle, l'autostrada Roma-Latina e l'autostrada A22 Brennero-Modena sono stati annunciati come gare pubbliche effettuate attraverso il *project financing* (ANCE, 2012, p. 18).

Parlando del valore economico dei progetti PPP, come già accennato, il settore dei trasporti ha mostrato un importo superiore ai 24 miliardi, di cui 21 (86%) riguardano collegamenti stradali, mentre il resto concerne la realizzazione della rete metropolitana e altre infrastrutture per la mobilità. Tuttavia, l'uso dei progetti PPP per la realizzazione di infrastrutture di trasporto era comune nelle prime due fasi normative, ma nella terza ha mostrato un rilevante calo (2011-2016), nonostante la riforma del quadro normativo (CRESME, 2017, p. 30).

Per fornire una valutazione precisa su uno degli strumenti attraverso cui manifesta il PPP, *project financing*, l'ANCE, nel suo lavoro del 2012, ha analizzato le performance (percentuale di lavori avviati e percentuale di beni gestiti sugli annunci PPP aggiudicati) dal 2003 al 2009. Effettuando quest'analisi per diversi livelli di importo dei PPP, è emerso che le gare pubbliche con un valore superiore ai 50 milioni di Euro (i progetti stradali PPP e il settore dei trasporti sono inclusi in questa categoria) hanno mostrato una maggiore efficienza amministrativa (ANCE, 2012, p. 31).

Inoltre, se l'analisi delle performance è effettuata per ciascuna diversa categoria di lavoro, si scopre che quella con il maggior numero di cantieri avviati

è la categoria delle strade, con una percentuale dell'83,3% sugli annunci aggiudicati. Le ragioni di ciò sono l'impegno e la capacità delle amministrazioni coinvolte, ma soprattutto una più facile determinazione del flusso di cassa generato dalla gestione di questa categoria (ANCE, 2012, p. 34). Nello stesso documento dell'ANCE, sono state analizzate le problematiche critiche che ostacolano il regolare svolgimento delle operazioni coinvolte nella realizzazione di un progetto PPP. Per le problematiche con un valore economico superiore ai 50 milioni di euro (in cui sono inclusi i progetti PPP nel settore dei trasporti e i lavori autostradali), è emerso che nel 40% dei progetti analizzati, le principali problematiche riguardano vincoli ambientali (25%), insorgere di contenziosi (25%) e richieste di varianti (20%). È importante notare che nessuno dei progetti analizzati nel periodo 2003-2009 superiori ai 50 milioni di euro ha registrato problematiche legate a documentazione incompleta a supporto del progetto (ANCE, 2012, p. 59).

In Italia, l'impiego di PPP per le infrastrutture autostradali continua a essere rilevante, con grandi progetti in corso o conclusi negli ultimi anni. Tuttavia, l'aumento dei costi di costruzione e dei tassi di interesse ha rallentato la chiusura di nuovi progetti, creando un contesto di maggiore incertezza finanziaria per le partnership pubblico-private.

Per tali ragioni è fondamentale continuare a studiare l'utilizzo dei PPP nei progetti infrastrutturali, al fine di analizzare le sfide economiche e finanziarie che si prospetteranno in futuro.

## 5.2. La raccolta e l'elaborazione dei dati

Sono stati selezionati due casi per comprendere i diversi approcci adottati (Stake, 1995; Yin, 2008) dalle autorità sanitarie nell'applicazione del *project financing*. Le strutture scelte sono state selezionate per due principali motivi: entrambe rappresentano esempi consolidati di collaborazione tra autorità sanitarie pubbliche e realtà private, inoltre, in entrambi i casi, le autorità pubbliche hanno individuato nel *project financing* lo strumento ideale sia per costruire infrastrutture moderne che per gestire i servizi *no core* degli ospedali.

Nel caso dell'ospedale Y, le infrastrutture precedenti erano ormai obsolete e costruite attorno a un nucleo antico risalente al XII secolo. Queste strutture presentavano limiti significativi in termini di accessibilità e accoglienza, rendendole difficili da adattare ai nuovi standard di cura. Il progetto ha dunque l'obiettivo di risolvere tali problematiche costruendo quattro nuovi ospedali all'avanguardia. Nel caso dell'ospedale X, invece, il *project financing* è

stato utilizzato per la costruzione del nuovo Centro Ospedaliero, irrealizzabile senza l'intervento del finanziamento privato.

Una volta completata la costruzione, la maggior parte dei servizi non core in entrambe le strutture è stata esternalizzata a partner privati.

Un altro significativo motivo che ha guidato la scelta di questi casi è legato all'implementazione di modelli di governance specifici, che hanno permesso al *project financing* di assumere caratteristiche proprie in base alle peculiarità delle due diverse realtà. I casi sono stati sviluppati attraverso l'analisi della documentazione fornita dalle direzioni aziendali e dai partner privati. Tra i documenti più importanti esaminati ci sono il bando di gara, il contratto e il piano economico finanziario (PEF).

In aggiunta, sono state condotte interviste semi-strutturate con i responsabili delle autorità sanitarie locali e con i partner privati direttamente coinvolti nella gestione del *project financing* (Russo e Simoni, 2023). L'obiettivo delle interviste era individuare i punti di forza e le criticità dei progetti, e capire i possibili sviluppi futuri. In particolare, sono state intervistate le figure chiave del project management: il RUP (Responsabile Unico del Procedimento) per l'ospedale X e il Direttore del Dipartimento di coordinamento per l'ospedale Y. Per la parte privata, sono stati intervistati entrambi i *Chief Operating Officer* in qualità di coordinatori del *project financing*. Una volta individuate queste figure, sono state contattate via e-mail, spiegando lo scopo della ricerca e i principali argomenti che sarebbero stati trattati durante l'intervista.

Le interviste, della durata di circa due ore, sono state condotte in italiano tra gennaio e luglio 2021, sia in presenza che online. Essendo gli intervistati i principali decisori e attuatori del progetto, gli stessi avevano una profonda conoscenza di tutti gli aspetti del contratto. Questo ha permesso di raccogliere informazioni dettagliate e specifiche sui progetti.

Gli argomenti delle domande di intervista si concentravano sulla sostenibilità dei PPP in ambito sanitario, includendo domande sui motivi principali per cui si sceglie un PPP, sui vantaggi derivanti dall'attivazione di tali partenariati, sulle difficoltà incontrate, sugli atteggiamenti nei confronti degli SDG e sulle prospettive future. Il team di ricerca ha anche effettuato diverse visite sui siti dei progetti per svolgere attività sul campo e esaminare personalmente la documentazione delle varie strutture, ottenendo così informazioni dirette.

Dopo aver ottenuto il consenso degli intervistati, le interviste sono state registrate e poi trascritte. Per l'analisi delle interviste è stato adottato un approccio qualitativo. I dati sono stati analizzati mediante un sistema di codifica, esami-

nando le trascrizioni riga per riga (Kiger e Varpio, 2020). Durante la codifica, le informazioni raccolte sono state organizzate in temi emergenti (Weston *et al.*, 2001), mettendo in evidenza le opinioni degli intervistati (Nowell *et al.*, 2017; Giusti *et al.*, 2022). Le parole chiave più ricorrenti emerse dall'analisi sono risultate essere: trasparenza, contratto, risorse umane e valutazione.

Per quanto concerne il caso dell'autostrada, lo stesso si è basato su di una analisi documentale (Bowen, 2009). In tale contesto, l'analisi documentale si è configurata come una metodologia di ricerca fondamentale per l'analisi di casi complessi come quello dell'utilizzo dei PPP nella costruzione di infrastrutture, come le autostrade. Questa metodologia ha consentito di esaminare e interpretare una varietà di documenti ufficiali, rapporti di progetto, contratti, analisi relative alla fattibilità economico-finanziaria del progetto e altri materiali pertinenti per valutare l'efficacia e l'impatto dei PPP.

I documenti, analizzati nel corso del 2023, erano in lingua italiana. Gli stessi sono stati in parte forniti dal partner privato e in parte reperiti dai report della progettualità.

### *5.2.1. Il caso dell'Ospedale X*

Il progetto dell'Ospedale X è un esempio significativo di PPP, in cui il coinvolgimento di un partner privato, è stato cruciale per la realizzazione e la gestione di una vasta gamma di servizi all'interno e all'esterno della struttura ospedaliera.

Il contratto di concessione ha una durata complessiva di 27 anni e 6 mesi, un termine esteso che riflette la natura a lungo termine dei progetti di PPP. Questa durata consente una gestione sostenibile dell'infrastruttura ospedaliera e dei servizi annessi, offrendo anche al partner privato il tempo necessario per recuperare l'investimento e generare un ritorno economico.

Il canone annuale per la gestione dei servizi dell'ospedale è di 34 milioni di euro, ai quali si aggiunge l'IVA. Questo importo rappresenta il costo annuale che il partner pubblico paga al privato per la gestione dei servizi, garantendo il funzionamento dell'ospedale su base continuativa.

L'investimento totale per la realizzazione dell'ospedale è stato pari a 126.473.684,60 euro (IVA inclusa). Questa somma è stata suddivisa tra: € 8.719.000 a carico dell'azienda sanitaria e € 71.460.000 coperti da fondi regionali.

Non ci sono state revisioni del canone fino a oggi, il che potrebbe indicare una stabilità nelle condizioni contrattuali iniziali o un'efficace gestione dei costi da parte del concessionario.

La concessione riguardante l'Ospedale X prevede un'ampia gamma di servizi essenziali per garantire il funzionamento efficiente della struttura. Tra i principali servizi inclusi ci sono quelli di pulizia e lavanolo, fondamentali per mantenere un ambiente sanitario pulito e sicuro per i degenti e il personale.

In aggiunta, il contratto contempla la fornitura di energia termica ed elettrica, nonché l'approvvigionamento idrico, tutti elementi cruciali per il corretto funzionamento delle strutture ospedaliere. La ristorazione per i degenti è un altro aspetto significativo della concessione, che comprende anche la gestione della ristorazione per le sedi esterne. Questi servizi di ristorazione sono pensati per assicurare che i pazienti ricevano pasti adeguati e bilanciati, contribuendo al loro benessere durante la degenza.

Un altro punto importante è la gestione dei laboratori e delle analisi cliniche, un servizio che supporta l'attività diagnostica e terapeutica dell'ospedale. La concessione include anche il supporto per il magazzino della farmacia, così come per i magazzini economato e integrato, elementi necessari per una corretta gestione delle forniture e delle attrezzature.

Per garantire un'assistenza continua, è previsto un call center dedicato, che si occupa di gestire le prenotazioni e rispondere alle necessità dei pazienti. La manutenzione delle aree verdi è un ulteriore servizio essenziale, che contribuisce a creare un ambiente accogliente e salutare per pazienti e visitatori.

Il centro unico prenotazioni CUP è gestito nell'ambito della concessione, permettendo una gestione centralizzata delle prenotazioni e migliorando l'efficienza nel servizio offerto. Inoltre, la concessione prevede servizi di portineria, facchinaggio e pulizie minori, che supportano le operazioni quotidiane dell'ospedale. Per quanto riguarda la gestione dei rifiuti, è prevista solo la raccolta, mentre la manutenzione civile e degli impianti è un aspetto cruciale per garantire che tutte le strutture siano sempre in perfette condizioni di funzionamento. Infine, particolare attenzione è riservata alla manutenzione del trattamento delle acque per la dialisi, un servizio indispensabile per i pazienti che necessitano di questo tipo di trattamento.

Complessivamente, la concessione è progettata per assicurare che l'Ospedale X operi in modo efficiente e risponda adeguatamente alle esigenze dei pazienti e del personale, garantendo un ambiente sanitario di alta qualità. La realizzazione dell'ospedale ha richiesto 4 anni, un periodo relativamente standard per la costruzione di strutture ospedaliere di questa portata.

Il progetto prevede anche misure per garantire la sostenibilità a lungo termine, come il monitoraggio, fondamentale per contenere i costi operativi e mantenere un impatto ambientale ridotto. Il principale aspetto critico connesso

al progetto ha riguardato la carente definizione del market test nel contratto, un fattore che potrebbe aver generato ambiguità o difficoltà nell'implementazione pratica del partenariato. Il market test è uno strumento utile per verificare la competitività dei costi e dei servizi offerti dal privato, e una scarsa definizione potrebbe comportare in futuro inefficienze o spese eccessive.

Tab. 5.1 – Il caso dell'Ospedale X

<b>Ospedale X</b>	
Durata contratto	27 anni e 6 mesi
Partner privato	Società per azioni
Canone	34 milioni (+ IVA)
Investimento	Costo totale generale dell'opera € 126.473.684,60 IVA compresa, così ripartito: - a carico dell'Azienda per € 8.719.000,00 - con retribuzione Regionale per € 71.460.000,00
Allocazione dei rischi	Il rischio è principalmente a carico dell'operatore privato, che si assume la responsabilità dei costi di manutenzione e gestione.
Revisioni del canone ad oggi	No
Descrizione della concessione:	servizio di pulizia servizio di lavanoio servizio energia termica energia elettrica acqua servizio di ristorazione degenti ristorazione sedi esterne servizio di pulizia sedi esterne servizio energia sedi esterne servizio di laboratorio ed analisi cliniche magazzino farmacia (supporto) magazzini economato (supporto) magazzini integrato (supporto) call center (supporto) manutenzione delle aree verdi gestione del centro unico prenotazioni CUP portineria facchinaggio e pulizie minori rifiuti (solo raccolta) manutenzione civile gestione parco automezzi manutenzione impianti > manutenzione trattamento acque dialisi
Tempi realizzazione	4 anni
Sostenibilità	Interventi di monitoraggio
Problematiche emerse	carente definizione del market test nel contratto

Fonte: nostra elaborazione

### *5.2.2. Il caso dell'Ospedale Y*

Il progetto di partenariato pubblico-privato (PPP) relativo all'ospedale Y, composto da quattro strutture, è strutturato per una durata complessiva di 24 anni. Di questi, i primi 4 anni sono dedicati alla progettazione, esecuzione e collaudo delle opere, mentre i restanti 20 anni saranno riservati alla gestione delle strutture stesse. Il partner privato coinvolto è un consorzio composto da tre società.

Dal punto di vista economico, il progetto prevede un canone annuale di 52 milioni di euro, escluso l'IVA. L'investimento complessivo è stimato in 421.892.829 euro, cifra che include anche l'IVA e che è suddivisa in diverse voci. Per quanto riguarda i lavori, sono stati allocati 339.432.521 euro, che comprendono i costi per la realizzazione delle strutture nei vari ospedali. Inoltre, ci sono 11.949.970 euro per indennizzi legati all'espropriazione dei terreni, 11.620.000 euro per spese tecniche, 9.833.028 euro per oneri finanziari, 10.683.688 euro per costi legati all'operazione di finanza di progetto, 36.373.621 euro per IVA sull'investimento e infine 2.000.000 euro per gli oneri di collaudo.

La distribuzione dei costi per i lavori nei singoli ospedali è significativa: per l'Ospedale Y<sup>1</sup>, si prevedono 68.613.415 euro, per l'Ospedale Y<sup>2</sup> 75.837.605 euro, per l'Ospedale Y<sup>3</sup> 72.955.693 euro e per l'Ospedale Y<sup>4</sup> 84.835.192 euro. A questi importi si aggiungono 31 milioni di euro per rivalutazione e 6.190.616 euro per oneri di sicurezza, portando l'importo complessivo dei lavori a 339.432.521 euro.

Il progetto non si limita alla costruzione delle strutture, ma include anche la progettazione definitiva ed esecutiva, insieme agli arredi fissi, come stabilito nei capitolati. I servizi non sanitari, che saranno gestiti per l'intera durata della concessione, comprendono attività essenziali come la manutenzione degli immobili e degli impianti, la pulizia e gestione della biancheria, nonché la ristorazione per degenti, personale e visitatori. Saranno garantiti anche servizi di sterilizzazione, smaltimento rifiuti e manutenzione del verde. In aggiunta, sono previsti servizi per la libera professione intramoenia, remunerati da terzi, che saranno rivolti all'utenza, secondo le linee guida stabilite.

Infine, i tempi di realizzazione delle strutture sono stati di 4 anni per ciascuna.

Tuttavia, il progetto ha dovuto affrontare alcune problematiche, tra cui disservizi e spese aggiuntive che hanno complicato il percorso rispetto alle previsioni iniziali.

Tab. 5.2. – Il caso dell’Ospedale Y

<b>Ospedale Y - Quattro strutture Y<sup>1</sup>, Y<sup>2</sup>, Y<sup>3</sup>, Y<sup>4</sup></b>	
Durata contratto	anni 24, decorrenti dalla stipulazione dello stesso, di cui 4 per la progettazione, esecuzione e collaudo delle opere e 20 anni per la gestione.
Partner privato	Consorzio di tre società
Canone	52 milioni (al netto dell’IVA)
Investimento	<p>Importo totale stimato dell’investimento:                      € 421.892.829,00, comprensivo di IVA, così composto:                      - lavori € 339.432.521,00, come di seguito specificati;                      - indennizzi per espropriazione di terreni € 11.949.970,00;                      - spese tecniche per € 11.620.000,00;                      - oneri finanziari per € 9.833.028,00;                      - costi associati all’operazione di finanza di progetto per €10.683.688,00;                      - IVA su investimento per € 36.373.621,00;                      - oneri di collaudo per € 2.000.000,00.</p> <p>Importo totale dei lavori: 302.241.905,00, al netto di Iva, così suddiviso per presidio:                      - Y<sup>1</sup> € 68.613.415,00;                      - Y<sup>2</sup> € 75.837.605,00;                      - Y<sup>3</sup> € 72.955.693,00;                      - Y<sup>4</sup> € 84.835.192,00.</p> <p>importo vanno aggiunti € 31.000.000,00 a titolo di rivalutazione e € 6.190.616 per oneri di sicurezza. In definitiva l’importo totale dei lavori è di € 339.432.521,00.</p>
Allocazione dei rischi	Il rischio è principalmente a carico dell’operatore privato, che si assume la responsabilità dei costi di manutenzione e gestione.
Revisioni del canone ad oggi	No
Descrizione della concessione:	<p>Progettazione (definitiva ed esecutiva) ed esecuzione dei lavori dei quattro ospedali corredati di arredi fissi, come definiti nel capitolato speciale; fornitura e gestione di servizi, per l’intera durata della concessione, come da capitolati ed in particolare:                      servizi non sanitari retribuiti dal concedente: manutenzione immobili e impianti fissi; pulizia; lavanderia, guardaroba e sterilizzazione biancheria; smaltimento dei rifiuti; ristorazione degenti, personale e visitatori;                      sterilizzazione; manutenzione del verde; servizi per la libera professione intramoenia;                      servizi commerciali retribuiti da terzi: servizi commerciali e complementari, tra quelli previsti nelle Linee Guida, destinati all’utenza.</p>
Tempi realizzazione	4 anni
Problematiche emerse	disservizi e spese aggiuntive

Fonte: nostra elaborazione

### *5.2.3. Il caso dell'Ospedale W*

La concessione per l'Ospedale W rappresenta un progetto di partenariato pubblico-privato della durata di sedici anni, siglato con una società di capitali in qualità di concessionario, che prevede la progettazione e realizzazione di interventi di riqualificazione energetica e adeguamento impiantistico, nonché la concessione dei servizi di gestione energetica dell'Azienda e delle relative opere di manutenzione straordinaria ed efficientamento energetico. La concessione prevede una tempistica stringente per la prima fase operativa, che consiste nella presa in carico degli impianti e nella realizzazione degli interventi di riqualificazione energetica e di adeguamento impiantistico, con una scadenza fissata entro il 2025.

Il contratto è strutturato in modo tale da garantire al concessionario il diritto a percepire quattro canoni distinti, ciascuno relativo a diversi servizi erogati: fornitura di energia termica, fornitura di energia elettrica, servizi multiservizio e disponibilità degli impianti.

Durante il primo anno della concessione, i canoni per ciascun servizio sono rispettivamente fissati a 1.899.385 euro per l'energia termica, 4.115.661 euro per l'energia elettrica, 4.115.661 euro per i servizi multiservizio, mentre non è stato previsto alcun canone per la disponibilità degli impianti in quanto non ultimati. A partire dal secondo anno e per il resto della durata del contratto, i canoni annuali vengono ridotti, portandosi a 1.607.244 euro per l'energia termica, 2.856.541 euro per l'energia elettrica, 2.864.954 euro per i servizi multiservizio e 1.347.022 euro per la disponibilità degli impianti. Ad oggi, non è prevista alcuna revisione dei canoni, con l'obiettivo di mantenere invariati i flussi finanziari concordati alla stipula del contratto.

L'investimento complessivo previsto per la realizzazione delle opere ammonta a circa 135 milioni di euro, con oltre 20 milioni destinati alla riqualificazione energetica e all'adeguamento degli impianti, costi interamente sostenuti dal concessionario. Il concedente ha inoltre la facoltà di attivare, se necessario, fondi aggiuntivi fino a un massimo di 30 milioni di euro (oltre IVA) per interventi di manutenzione straordinaria non inclusi nell'offerta tecnica di gara, che saranno a proprio carico. Per quanto riguarda l'allocatione dei rischi, la maggior parte di essi è trasferita al concessionario. I rischi legati a potenziali contrazioni della domanda di mercato e a possibili variazioni di carattere politico, normativo o regolamentare rimangono a carico anche del concedente pubblico.

Il progetto per l'Ospedale W è finalizzato a garantire non solo la sostenibilità economica e finanziaria, ma anche quella ambientale, implementando misure specifiche per ottimizzare l'impatto energetico e ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub>. Il partner privato, una società certificata come B Corp per il suo impegno verso alti standard di sostenibilità sociale e ambientale, ha già avviato interventi di efficientamento energetico, incluso l'ottenimento della certificazione ISO 50001 per la gestione dell'energia. Questa certificazione, ottenuta per la prima volta in Toscana per un'azienda sanitaria, stabilisce un quadro per migliorare le prestazioni energetiche e ridurre le emissioni di gas serra in linea con le normative nazionali ed europee.

Nell'ambito del progetto, è stata prevista la misurazione sistematica dell'impronta di carbonio secondo il metodo *Climate Impact Checkup*, che definirà il profilo delle emissioni dell'ospedale e guiderà l'elaborazione di strategie di riduzione delle emissioni. Inoltre, un apposito *Energy Team*, composto da diverse figure chiave dell'azienda ospedaliera, coordina le azioni di risparmio energetico e stabilisce linee guida e obiettivi di sostenibilità a lungo termine. Il team condivide periodicamente i risultati e definisce i percorsi di miglioramento, inclusi programmi di formazione e sensibilizzazione per il personale sul risparmio energetico e le buone pratiche ambientali.

Al fine di agire tempestivamente sui fattori che minano l'efficacia e la sostenibilità di questo tipo di operazioni (in particolare, assenza di fiducia, disallineamento dei rispettivi interessi, difficoltà per il partner pubblico di governare e controllare lo svolgimento delle attività progettuali), sin dall'avvio della partnership sono state attivate dinamiche di confronto e incontro periodico (mensile) tra le due parti.

In particolare, per garantire un monitoraggio efficace del progetto, la partnership pubblico-privato ha adottato incontri mensili di confronto e valutazione, durante i quali vengono monitorati i cronoprogrammi e i principali indicatori di performance (KPI). I report periodici del partner privato documentano i progressi realizzati e gli impatti in termini economici e ambientali, come la riduzione dei consumi energetici e delle emissioni di CO<sub>2</sub>.

Si stima che il progetto genererà un risparmio annuo di circa 4 milioni di euro, riducendo le emissioni di CO<sub>2</sub> di circa 4.700 tonnellate all'anno.

Tab. 5.3 – Il caso dell’Ospedale W

<b>Ospedale W</b>	
Durata contratto	16 anni
Partner privato	Società di capitali
Canone	<p>Il piano economico-finanziario asseverato prevede un reddito operativo dell’operatore privato, per ogni anno della concessione, definito dai ricavi dei canoni corrisposti dal concedente, dalle quote di ammortamento dell’investimento iniziale per la realizzazione delle opere, dai costi di gestione degli impianti.</p> <p>Per la remunerazione dei servizi erogati, il Concessionario ha infatti diritto a vedersi corrisposto quattro canoni indipendenti: energia termica, energia elettrica, <i>multi service</i>, disponibilità.</p> <p>Per il primo anno questi ammontano rispettivamente a: € 1.899.385, € 4.115.661, € 4.115.661 e € 0. Dal secondo anno al sedicesimo i canoni saranno pari rispettivamente a: € 1.607.244, € 2.856.541, € 2.864.954, € 1.347.022.</p>
Investimento	<p>L’investimento complessivo ammonta a circa 135 mln, mentre il valore degli interventi di riqualificazione energetica e di adeguamento impiantistico è pari a oltre euro 20 mln, interamente a carico dell’operatore privato. Inoltre, aggiuntivi al valore complessivo della concessione, sono previsti fino a euro 30 mln + IVA per la manutenzione straordinaria non ricompresi nell’offerta tecnica di gara ed attivabili a discrezione (e a carico) del Concedente.</p>
Allocazione dei rischi	<p>I rischi sono trasferiti, per la quasi totalità, all’operatore privato. Rimangono a carico anche del pubblico i rischi di contrazione della domanda di mercato e quello politico, normativo e regolamentare.</p>
Revisioni del canone ad oggi	No
Descrizione della concessione:	<p>Progettazione e realizzazione di interventi di riqualificazione energetica e adeguamento impiantistico, concessione dei servizi di gestione energetica dell’Azienda e relative opere di manutenzione straordinaria ed efficientamento energetico.</p>
Tempi realizzazione	<p>La conclusione della prima fase relativa alla presa in carico degli impianti e all’esecuzione degli interventi di riqualificazione energetica e adeguamento impiantistico è prevista entro il 2025.</p>
Problematiche emerse	<p>Per agire sui fattori che minano l’efficacia e la sostenibilità di questo tipo di operazioni, quali il disallineamento dei rispettivi interessi e di difficoltà per il partner pubblico di governare e controllare lo svolgimento delle attività progettuali, sin dall’avvio della partnership, sono state attivate dinamiche di confronto e incontro periodico</p>

Fonte: nostra elaborazione

#### 5.2.4. Il caso dell'Autostrada Z

L'Autostrada Z, è un'infrastruttura strategica realizzata nella regione più industrializzata del Nord Italia, che collega due città. Questo progetto rappresenta un esempio significativo di un'iniziativa di PPP di grande rilevanza, non solo per il miglioramento della rete autostradale della regione, ma anche per l'innovativo modello di finanziamento e gestione che ha adottato.

L'Autostrada Z si estende per un totale di 97,2 km, di cui 62,1 km di nuova realizzazione (*greenfield*) a pedaggio e 35,1 km di strade preesistenti (*brown field*) non a pedaggio, rinnovate come parte del progetto. La combinazione di tratti nuovi e riqualificati è una caratteristica tipica dei progetti infrastrutturali in PPP, in cui i costi e i rischi associati a nuove costruzioni vengono bilanciati dall'uso di tratti esistenti, riducendo così l'impatto finanziario e aumentando le possibilità di un ritorno sull'investimento.

Il finanziamento dell'Autostrada Z segue un modello misto di capitale pubblico e privato, con una chiara predominanza di risorse provenienti da prestiti bancari. L'investimento complessivo per la realizzazione dell'autostrada ammonta a circa 1,737 miliardi di euro. Di questa somma, il 71% è stato finanziato tramite prestiti bancari, a testimonianza del forte coinvolgimento del settore privato nell'assunzione dei rischi finanziari. Il restante 29% è stato coperto da fondi forniti dagli azionisti, che in questo caso includono sia soggetti privati che pubblici, come il contributo di 320 milioni di euro ricevuto dal partner privato, distribuito su un periodo di 13 anni (2016-2029). Questo contributo include 60 milioni di euro dalla Regione interessata e 260 milioni di euro dallo Stato centrale (Bergantino *et al.*, 2019).

Durante la fase di costruzione, che si è svolta tra il 2010 e il 2015, l'Autostrada Z ha generato significativi impatti fiscali per lo Stato italiano. Complessivamente, sono stati versati 6 milioni di euro in imposte dirette e sostitutive, 21 milioni di euro in diritti di registrazione relativi alle procedure di esproprio, e 250 milioni di euro di IVA pagata ai fornitori per i lavori eseguiti. Questi valori riflettono l'importanza economica dei grandi progetti infrastrutturali, che oltre a migliorare il sistema viario, forniscono un apporto significativo all'erario pubblico (Vecchi *et al.*, 2020).

Nel periodo di gestione previsto dal 2015 al 2035, il piano finanziario dell'autostrada stima ulteriori entrate fiscali per lo Stato, con 290 milioni di euro di IVA e 54 milioni di euro in imposte dirette. Questo dimostra che, anche una volta completata la fase di costruzione, le infrastrutture di tipo

*greenfield* continuano a generare entrate fiscali nel lungo termine, attraverso l'operatività e la manutenzione dell'infrastruttura stessa (Inderst, 2020).

Nonostante il completamento dell'infrastruttura e il suo potenziale impatto positivo, l'Autostrada Z ha dovuto affrontare alcune sfide significative. Una delle critiche principali ha riguardato i flussi di traffico più bassi rispetto alle previsioni iniziali, il che ha influito sui ricavi derivanti dal pedaggio, fondamentali per garantire la sostenibilità economica del progetto. Queste discrepanze tra le stime iniziali e i flussi effettivi rappresentano un rischio tipico nei progetti PPP, dove le previsioni sul traffico e i ricavi possono essere influenzate da una varietà di fattori, tra cui la concorrenza con altre infrastrutture e la congiuntura economica (Vecchi *et al.*, 2021).

Tuttavia, la gestione di tali rischi è stata parzialmente mitigata dalla struttura contrattuale del progetto, che prevede un coinvolgimento equilibrato di partner pubblici e privati, con l'obiettivo di garantire una distribuzione dei rischi e dei benefici che minimizzi gli effetti di eventuali imprevisti economici o operativi. Ad esempio, i contributi pubblici dilazionati nel tempo hanno aiutato a ridurre il peso dei costi di costruzione sul partner privato, mentre lo Stato ha potuto trarre vantaggio dalle entrate fiscali generate dal progetto.

Un altro aspetto importante del progetto Autostrada Z è legato al tema della sostenibilità, non solo economica, ma anche ambientale e sociale. L'autostrada Z è stata concepita con l'obiettivo di ridurre l'impatto ambientale delle infrastrutture viarie, grazie all'introduzione di misure per la riduzione delle emissioni inquinanti e il miglioramento dell'efficienza energetica del sistema. Questo progetto si inserisce nel più ampio contesto delle politiche di sostenibilità promosse dall'Unione Europea e dal governo italiano, che incoraggiano lo sviluppo di infrastrutture "green" in grado di ridurre il loro impatto ecologico a lungo termine (Commissione Europea, 2020).

Il progetto dell'Autostrada Z, pur avendo affrontato sfide legate alla gestione del traffico e alla sostenibilità economica, rappresenta un esempio di come i progetti infrastrutturali in PPP possano contribuire non solo al miglioramento della rete autostradale, anche a favorire le condizioni di sostenibilità ambientale.

Ad oggi, non ci sono state revisioni del canone. Il partner privato ha avuto la responsabilità della progettazione, costruzione e gestione dell'autostrada, che è stata realizzata in un periodo di 5 anni. Tuttavia, il progetto ha affrontato alcune problematiche, tra cui vincoli ambientali, dispute legali e modifiche progettuali.

Tab. 5.4 – Il caso dell'Autostrada Z

<b>Autostrada Z</b>	
Durata contratto	20 anni
Partner privato	Società di capitali
Canone	A partire dal 2016, il partner privato ha ricevuto un contributo di 320 milioni di euro, con 60 milioni provenienti dalla Regione di appartenenza e i rimanenti 260 milioni distribuiti dallo Stato nell'arco di 13 anni.
Investimento	L'investimento complessivo ammonta a 1.737 miliardi di euro, di cui il 71% è stato coperto da prestiti bancari, mentre il resto proviene da fondi degli azionisti. Dal punto di vista fiscale, l'autostrada, durante la fase di costruzione 2010-2015, ha pagato imposte dirette e sostitutive per un totale di 6 milioni di euro, 21 milioni per diritti di registrazione relativi alle procedure di esproprio e 250 milioni di euro di IVA pagata ai fornitori. Inoltre, per i primi 20 anni di gestione (2015-2035), il piano finanziario prevede un totale di 290 milioni di euro per l'IVA pagata allo Stato e 54 milioni di euro come imposte dirette.
Allocazione dei rischi	Il rischio è principalmente a carico dell'operatore privato, che si assume la responsabilità dei costi di manutenzione e gestione.
Revisioni del canone ad oggi	No
Descrizione della concessione:	Il partner privato si è occupato della progettazione, costruzione e gestione dell'autostrada.
Tempi realizzazione	5 anni
Problematiche emerse	Le principali difficoltà riguardano vincoli ambientali, dispute legali e modifiche progettuali

Fonte: nostra elaborazione

### 5.3. Alcune considerazioni sui casi analizzati

Una delle similitudini più evidenti tra i casi analizzati è la durata contrattuale estesa, che riflette la necessità di garantire una gestione sostenibile delle infrastrutture. Gli ospedali X e Y hanno una durata contrattuale che supera i venti anni (27 anni e 6 mesi per l'Ospedale X e 24 anni per l'Ospedale Y), consentendo al partner privato di recuperare l'investimento e generare un ritorno economico adeguato. Analogamente, l'Autostrada Z prevede un contratto di 20 anni, evidenziando come la durata dei contratti sia una strategia comune per promuovere la sostenibilità economica e operativa. L'intervento che ha previsto il minor tempo di realizzazione è quello connesso all'ospedale W (16 anni), il quale, prevedendo servizi di gestione energetica e opere di efficientamento energetico, ha richiesto un tempo inferiore al soggetto privato per rientrare dell'investimento.

Nei casi legati alla sanità, si osserva una gestione integrata dei servizi, che va oltre la mera costruzione delle infrastrutture. Per esempio, l'Ospedale X e l'Ospedale Y non solo prevedono la costruzione e la gestione degli ospedali, ma anche la fornitura di servizi essenziali come manutenzione, pulizia e ristorazione. Anche nell'ospedale W l'intervento del privato è legato alla gestione di un fondamentale servizio *no core*, ossia la concessione dei servizi di gestione energetica dell'Azienda.

Questo approccio multi-servizio è cruciale per garantire un funzionamento efficiente e di qualità delle strutture, riducendo il rischio di disservizi e aumentando la soddisfazione degli utenti.

In termini di investimento, l'Ospedale Y richiede un investimento complessivo più elevato (421 milioni di euro) rispetto all'Ospedale X (126 milioni di euro) e al totale valore della concessione dell'Ospedale W (135 milioni). Questo può indicare una maggiore complessità o una più ampia gamma di servizi previsti nel progetto dell'Ospedale Y. Al contrario, l'Autostrada Z ha un investimento di 1,737 miliardi di euro, sottolineando la scala notevolmente più grande e complessa delle infrastrutture stradali rispetto a quelle sanitarie.

In aggiunta, è interessante notare che la progettualità dell'Autostrada Z ha affrontato problematiche legate a vincoli ambientali e dispute legali, mentre i PPP in ambito sanitario hanno evidenziato sfide legate alla gestione operativa, all'allineamento degli obiettivi tra i partner, alla comunicazione e alla definizione di elementi contrattuali come il market test. Questi aspetti suggeriscono che, mentre le infrastrutture stradali possono essere più suscettibili a questioni ambientali e legali, i progetti ospedalieri potrebbero affrontare sfide più operative legate alla gestione e alla qualità dei servizi.

Nei casi X, Y e W, la risoluzione di alcune criticità della procedura ha indirettamente beneficiato dell'evoluzione delle pratiche PPP nel settore sanitario. Nel caso Z le problematiche non sono tuttora in discussione e avranno un impatto sempre più rilevante per le scelte progettuali future.

Nonostante queste differenze, le procedure presentano molti elementi in comune. In tutti i casi l'oggetto dell'iniziativa rappresenta un ulteriore elemento distintivo, con differenze che hanno influenzato la procedura in termini di tempi e costi. I casi, infatti, hanno portato ad un forte impatto socio-economico sul territorio di riferimento.

Tutti i casi hanno beneficiato di uno studio preliminare approfondito, ben integrato con il modello economico-finanziario del progetto, come previsto nella prima fase di utilizzo del PPP in Italia, con l'obiettivo di garantire l'equilibrio economico-finanziario per il partner privato, seppur, dal punto di vista finanziario, i quattro progetti presentano un volume di investimento notevolmente diverso. In relazione agli indicatori finanziari, una nota negativa emerge

dal fatto che, nei casi Y, X e Z, non è stato realizzato un test di validazione del reale VfM.

Nel caso dell'ospedale W, invece, sono stati predisposti sia il Public Sector Comparator che l'analisi del valore con l'applicazione del metodo Value For Money. Entrambi in metodi infatti in tale caso sono stati inseriti nella proposta di PPP, verificata e approvata dal Dipartimento Tecnico, al fine di confermare la convenienza per l'Azienda al ricorso al PPP.

Entrambi i casi X e Y, seppur in proporzioni diverse, hanno beneficiato di sovvenzioni derivanti da fondi propri dell'ASL. Ciò suggerisce che, con i nuovi meccanismi di finanziamento per le ASL, i PPP nel settore sanitario possono essere realizzati con la partecipazione delle amministrazioni regionali. Tuttavia, ciò solleva dubbi e critiche sull'uso del PPP come strumento per ottenere risorse mancanti, invece di ricorrere a forme tradizionali di finanziamento.

Ad ogni modo, in tutti i casi, il rapporto di copertura del servizio del debito (DSCR) è positivo, garantendo quindi la copertura del rimborso del prestito e la stabilità finanziaria della società veicolo (SPV).

L'Ospedale W è tra tutti i casi quello che più si distingue per il suo approccio olistico alla sostenibilità, poiché integra aspetti economici, ambientali e sociali in una strategia completa di gestione energetica. Gli elementi precedentemente descritti, infatti, rendono il progetto particolarmente rilevante nel panorama della sostenibilità in ambito sanitario e nel settore pubblico.

L'analisi di questi casi di PPP mette in luce l'importanza di un approccio strategico e pianificato nella gestione delle infrastrutture pubbliche. La scelta di collaborare con partner privati offre opportunità per migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi ma porta con sé anche sfide significative che devono essere affrontate con attenzione. Le differenze nei contratti, nei costi e nelle problematiche emergenti suggeriscono che non esiste un modello unico di PPP, ma piuttosto una gamma di approcci che devono essere adattati in base al contesto specifico e alle esigenze della comunità. Il monitoraggio continuo, la trasparenza e la definizione chiara dei termini contrattuali sono elementi chiave per garantire il successo di tali iniziative, massimizzando i benefici per la società nel suo complesso.

### 5.3.1. L'allineamento alla sostenibilità

Nel capitolo precedente è stato presentato un *framework* per un'analisi di sostenibilità delle PPP che teneva conto delle diverse dimensioni della sostenibilità, come evidenziato dalla letteratura di riferimento e dai modelli che si sono evoluti a partire dalla TBL che, come discusso nei paragrafi precedenti,

ha costituito il primo approccio per analizzare la sostenibilità all'interno del paradigma della CSR.

Alla luce dei casi sopra analizzati si è deciso di testare l'applicabilità dello strumento a due casi concreti e, come tale, imperfetti.

Di seguito è riportato il framework con all'interno un'analisi per fasi, secondo i precedentemente descritti aspetti economico-finanziari, ambientali, sociali e di *governance*. In questo caso, tuttavia, viene riportato rispetto del parametro e come lo stesso sia stato interpretato nella fattispecie in esame.

Tab. 5.5 – Esempio di applicazione del Framework al caso Y

Fasi	Attività	Sostenibilità
1 Identificazione del progetto	Identificazione del progetto di potenziale interesse pubblico da sviluppare in PPP.	→ E-F: analisi della Regione che ha identificato le risorse necessarie e il potenziale ritorno economico, nonché provveduto all'accorpamento di alcune aziende sanitarie.
2 Valutazione di fattibilità	Analisi economica, tecnica e finanziaria per valutare la fattibilità del progetto.	→ A: analisi dell'impatto ambientale sull'area e utilizzo di materiali a basso impatto. → S: il progetto è stato realizzato pensando a bisogni sociali reali, in quanto la Regione necessitava di nuovi poli ospedalieri per soddisfare le esigenze socio-sanitarie dei cittadini.
3 Completamento effettivo del progetto	Progettazione dettagliata e strutturazione del contratto PPP, definendo responsabilità e rischi.	→ G: è stato creato un apposito Dipartimento per il monitoraggio coordinato delle operazioni.
4 Selezione del Partner	Selezione del partner privato tramite gara, con valutazione delle offerte.	→ EA: il bando di gara ha garantito la concorrenza. → A: i criteri di gara hanno incentivato pratiche ambientali sostenibili, come l'uso di materiali ecologici o processi a basse emissioni. → S: il bando ha incluso specifiche clausole sociali volte a garantire pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità o svantaggiate. → G: la gara è stata condotta con procedure trasparenti e accountability. Dopo un ricorso al TAR, il Consiglio di Stato ha decretato il partner definitivo.
5 Financial Close e Conclusione del contratto	Sottoscrizione definitiva dei contratti di finanziamento (ad esempio prestiti bancari, emissione di obbligazioni, ecc.). Mobilitazione dei fondi da parte dei vari finanziatori. Garanzia che tutte le condizioni legali, regolamentari e commerciali siano soddisfatte. Finalizzazione e firma del contratto PPP, includendo termini finanziari, allocazione dei rischi ed eventuali modalità di pagamento.	→ EF: due rischi (costruzione e disponibilità) su tre sono stati evidenziati in capo al concessionario e ciò ha permesso di optare per una contabilizzazione off-balance. → A: gli impegni per la riduzione dell'impatto ambientale sono stati chiaramente inclusi nel contratto e monitorati durante l'esecuzione del progetto. → S: garantire alla collettività i servizi necessari. → G: è stata definita chiaramente la governance del progetto, compresa la responsabilità delle parti e i meccanismi di risoluzione delle controversie.

Fasi	Attività	Sostenibilità
6 <b>Costruzione e implementazione</b>	Realizzazione dell'infrastruttura o servizio da parte del partner privato.	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ EF: i tempi previsti di costruzione sono stati rispettati per evitare di sfiorare il budget predestinato alle operazioni.</li> <li>→ A: durante la costruzione vi è stato l'uso di tecnologie verdi, pratiche di costruzione sostenibili per minimizzare l'impatto ambientale e l'utilizzo di materiali qualitativamente certificati.</li> <li>→ S: la costruzione ha aumentato il benessere della comunità locale che, senza il ricorso al partenariato, non avrebbe potuto disporre di una struttura sanitaria all'avanguardia.</li> <li>→ G: il dipartimento di coordinamento ha permesso un rigoroso controllo della qualità e del rispetto degli standard contrattuali.</li> </ul>
7 <b>Gestione operativa e monitoraggio</b>	Gestione dell'infrastruttura o del servizio con monitoraggio delle performance da parte del settore pubblico.	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ EF: vi sono verifiche periodiche servizio per servizio e vengono caricati i report su un portale condiviso. Vengono fatti dei ragguagli periodici fra previsto ed eseguito nei vari livelli delle attività svolte dal partner privato.</li> <li>→ A: l'infrastruttura è gestita nel pieno rispetto dei parametri ambientali previsti e vi è un costante monitoraggio dei parametri ambientali.</li> <li>→ S: i dati del monitoraggio vengono condivisi periodicamente dalla Regione per incentivare la trasparenza.</li> <li>→ G: il Dipartimento di coordinamento permette un monitoraggio continuo per garantire l'efficacia.</li> </ul>
8 <b>Rinegoziazione per i partenariati e in essere (laddove necessaria)</b>	Modifica dei termini contrattuali in caso di cambiamenti nei requisiti o nelle condizioni economiche.	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ EF/A/S/G: rifinanziamento per la riduzione delle emissioni.</li> </ul>
9 <b>Scadenza e Trasferimento al Soggetto pubblico</b>	Trasferimento dell'infrastruttura o del servizio al settore pubblico alla fine del contratto.	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Non ancora avvenuto. Il concessionario ha il diritto d'uso, ma la proprietà è dell'Asl. Una volta conclusa la convenzione la normale evoluzione è che i servizi cesseranno e le aziende saranno in grado di attivare i servizi direttamente, senza l'aiuto del concessionario.</li> </ul>

Fonte: nostra elaborazione

Tab. 5.6 – Esempio di applicazione del Framework al caso W

Fasi	Attività	Sostenibilità
1	<b>Identificazione del progetto</b>	Identificazione del progetto di potenziale interesse pubblico da sviluppare in PPP.
2	<b>Valutazione di fattibilità</b>	Analisi economica, tecnica e finanziaria per valutare la fattibilità del progetto.
3	<b>Completamento effettivo del progetto</b>	Progettazione dettagliata e strutturazione del contratto PPP, definendo responsabilità e rischi.
4	<b>Selezione del Partner</b>	Selezione del partner privato tramite gara, con valutazione delle offerte.
5	<b>Financial Close e Conclusione del contratto</b>	Sottoscrizione definitiva dei contratti di finanziamento (ad esempio prestiti bancari, emissione di obbligazioni, ecc.). Mobilitazione dei fondi da parte dei vari finanziatori. Garanzia che tutte le condizioni legali, regolamentari e commerciali siano soddisfatte. Finalizzazione e firma del contratto PPP, includendo termini finanziari, allocazione dei rischi ed eventuali modalità di pagamento.

- E-F: *Public Sector Comparator* e analisi del valore (metodo *Value For Money*) sono stati inseriti nella proposta di PPP, verificata e approvata dal Dipartimento Tecnico, al fine di confermare la convenienza per l'Azienda al ricorso al PPP.
- A: efficientamento energetico. Riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra.
- S: il progetto è stato realizzato pensando a bisogni sociali reali, in quanto la struttura necessitava un efficientamento energetico per soddisfare le esigenze socio-sanitarie dei cittadini.
- G: ottenimento della certificazione dello standard internazionale ISO 50001 per il sistema di gestione dell'energia.
- EA: il partner privato restituisce report periodici di monitoraggio sulle attività realizzate che, tra le dimensioni inserite, riportano i risultati dell'impatto degli interventi a quel momento conclusi sulla dimensione economica (risparmi economici).
- A: il partner privato restituisce report periodici di monitoraggio sulle attività realizzate che, tra le dimensioni inserite, riportano i risultati dell'impatto degli interventi a quel momento conclusi sulla sostenibilità ambientale (risparmi in termini di unità energetiche TEP).
- S: garantire un decremento di emissioni di CO2 pari a circa 4.700 ton/anno aumentando il benessere della collettività.
- G: l'operatore privato è una società specializzata in soluzioni energetiche per la Pubblica Amministrazione che ha ottenuto la certificazione che garantisce il suo operato secondo i più alti standard di performance sociale e ambientale (B Corp).
- EF: la maggior parte dei rischi sono stati evidenziati in capo al partner privato.
- A: gli impegni per la riduzione dell'impatto ambientale sono stati chiaramente inclusi nel contratto e monitorati durante l'esecuzione del progetto.
- S: garantire alla collettività i servizi necessari
- G: è stata definita chiaramente la governance del progetto, compresa la responsabilità delle parti e i meccanismi di risoluzione delle controversie.

Fasi	Attività	Sostenibilità
6 <b>Costruzione e implementazione</b>	Realizzazione dell'infrastruttura o servizio da parte del partner privato.	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ EF: la concessione prevede una tempistica stringente per la prima fase operativa, che consiste nella presa in carico degli impianti e nella realizzazione degli interventi di riqualificazione energetica e di adeguamento impiantistico, con una scadenza fissata entro il 2025.</li> <li>→ A: durante le operazioni vi è stato l'uso di tecnologie verdi, pratiche per minimizzare l'impatto ambientale e l'utilizzo di materiali qualitativamente certificati.</li> <li>→ S: le pratiche di efficientamento energetico hanno aumentato il benessere della comunità locale che, senza il ricorso al partenariato, non avrebbe potuto disporre di una struttura sanitaria all'avanguardia.</li> <li>→ G: cabina di regia pubblico-privato si governa il sistema di monitoraggio dei cronoprogrammi previsti e gli indirizzi di sviluppo dell'operazione.</li> </ul>
7 <b>Gestione operativa e monitoraggio</b>	Gestione dell'infrastruttura o del servizio con monitoraggio delle performance da parte del settore pubblico.	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ EF: vi sono riunioni periodiche per l'allineamento degli obiettivi.</li> <li>→ A: è stato istituito un <i>Energy team</i>, che si avvale del raccordo e del coordinamento con la Direzione Aziendale per la condivisione degli esiti delle analisi condotte. Verrà attuata la misurazione sistematica della Carbon Footprint secondo la metodologia del Climate Impact Checkup.</li> <li>→ S: percorsi formativi e di sensibilizzazione, nonché attività di comunicazione secondo quanto previsto dal Documento di politica del sistema di gestione dell'energia predisposto.</li> <li>→ G: cabina di regia pubblico-privato si governa il sistema di monitoraggio delle performance realizzate (a seguito della definizione congiunta di KPI).</li> </ul>
8 <b>Rinegoziazione per i partenariati e in essere (laddove necessaria)</b>	Modifica dei termini contrattuali in caso di cambiamenti nei requisiti o nelle condizioni economiche.	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ EF/A/S/G: continue opere di efficientamento energetico.</li> </ul>
9 <b>Scadenza e Trasferimento al Soggetto pubblico</b>	Trasferimento dell'infrastruttura o del servizio al settore pubblico alla fine del contratto.	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Non ancora avvenuto. L'azienda ospedaliero-universitaria è proprietaria degli impianti, mentre l'operatore privato li gestisce/sfrutta economicamente per la durata della concessione realizzando opere di riqualificazione e di manutenzione ordinaria/straordinaria. La gestione/sfruttamento economico degli impianti ritornerà nella disponibilità dell'Azienda al termine della concessione.</li> </ul>

Fonte: nostra elaborazione

Dai risultati emerge che nei casi analizzati la maggior parte dei parametri legati alla sostenibilità sono stati considerati nelle varie fasi della progettualità e declinati secondo le esigenze delle fattispecie. Il risultato è promettente e dimostra la possibilità, per le PPP in questo settore di dedicare un'attenzione sempre maggiore agli aspetti connessi alla sostenibilità affinché la stessa diventi “*regola di prevalenza*” nel bilanciamento con gli altri interessi delle *partnership*.



## CONCLUSIONI

Nel corso della trattazione, è stata condotta un'analisi dei molteplici aspetti delle PPP, tenendo presenti i temi di fondo che, sin dalla *review* di letteratura presentata nel capitolo 1, rappresentano ambiti da cui prendere abbrivio per chiarire talune opacità del tema.

Le PPP sono riconosciute come strumenti strategici fondamentali per rispondere alle esigenze infrastrutturali e potenzialmente per fornire servizi pubblici di alta qualità. Per quanto ne sia stata promossa la diffusione, non vi è una comune convinzione circa l'utilizzo e una certa diffidenza trapela dalle esperienze.

Sin dalla loro adozione, le PPP si sono evolute in risposta alle sfide legate al bilancio pubblico, diventando un meccanismo essenziale per il coinvolgimento del capitale e delle competenze private nella realizzazione di progetti di pubblica utilità. Le PPP consentono di colmare i gap di finanziamento degli investimenti pubblici e di ridurre il peso fiscale sui bilanci statali, permettendo al settore pubblico di concentrarsi sulla regolamentazione e sulla supervisione, mentre il partner privato si assume responsabilità operative e gestionali.

Il modello PPP si basa su una collaborazione a lungo termine tra il settore pubblico e privato, dove la distribuzione dei rischi e dei benefici è calibrata in base alle competenze e alle capacità dei partner coinvolti. La ripartizione dei rischi, come si è visto, è uno degli aspetti chiave delle PPP, poiché il partner privato è chiamato ad assumere gran parte dei rischi legati alla costruzione e alla gestione, mentre il settore pubblico mantiene il controllo su aspetti regolatori e di pianificazione.

Per tale ragione il lavoro ha dato un'interpretazione obliqua a partire dall'elemento strategico che le PPP rappresentano e poi proseguendo con l'importanza del legame tra sostenibilità e PPP. La sostenibilità non viene più vista soltanto in termini economico-finanziari, ma viene estesa anche all'impatto ambientale e sociale che i progetti possono generare nel lungo periodo. Le moderne PPP devono affrontare sfide globali come il cambia-

mento climatico e la giustizia sociale, l'inclusività e la partecipazione, e i progetti, a livello macro, devono essere allineati con gli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDG) definiti dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite.

Un altro aspetto cruciale è il ruolo delle PPP nella transizione energetica e nell'adozione di tecnologie verdi. Le PPP appaiono destinate a facilitare l'introduzione di tecnologie innovative per ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub>, migliorare l'efficienza energetica e promuovere infrastrutture sostenibili. Tuttavia, perché questi progetti siano efficaci e rispondano davvero alle esigenze della collettività, è fondamentale garantire trasparenza e responsabilità durante tutto il ciclo di vita del progetto. Nonostante i vantaggi evidenti, le PPP non sono esenti da critiche e sfide di cui si è trattato nel lavoro.

Alla luce delle questioni esaminate ed anche della documentazione consultata rispetto al PPP, emergono criticità relative alla configurazione generale ed alla loro applicabilità nel nostro Paese dal punto di vista contrattuale, gestionale e contabile. Di seguito una sintesi formale dei punti critici – in termini normativi, gestionali e contabili – che riguardano le PPP nella loro struttura generale, e nell'utilizzo dello strumento del PF e che auspicabilmente necessitano di trovare chiarezza:

1. *Ambiguità nella fase di selezione preliminare e discrezionalità amministrativa*

- La fase preliminare di individuazione del promotore nel caso del PF presenta un'ampia discrezionalità amministrativa. Sebbene questa fase sia destinata alla selezione del progetto di pubblico interesse, l'assenza di criteri predeterminati può portare a contenziosi e incertezze per i promotori, che possono subire revoche o modifiche procedurali anche dopo aver ottenuto una dichiarazione di pubblico interesse. Tale discrezionalità può minare la fiducia dei partecipanti, poiché la stessa dichiarazione di pubblico interesse non riesce ancora a garantire l'effettivo avvio della gara.

2. *Diritti di prelazione e trattamento non uniforme dei concorrenti*

- L'assegnazione dei diritti di prelazione ai promotori nelle gare PPP è un'area controversa anche in giurisprudenza poiché si evidenzia la necessità di garantire trasparenza e parità di trattamento. La normativa attuale permette, in alcuni casi, trattamenti preferenziali, generando possibili distorsioni e difficoltà per altri concorrenti, specialmente se non sono stati chiariti in anticipo i criteri di comparazione tra le offerte.

3. *Definizione del rischio e classificazione on/off balance*

- La classificazione contabile di una PPP come on balance (incluso nel bilancio pubblico) o off balance dipende dal trasferimento effettivo dei rischi principali (costruzione, domanda e disponibilità). Tuttavia,

una quota significativa dei contratti rimane on balance indicando una difficoltà nel trasferire integralmente il rischio al privato. Ciò comporta impatti negativi sulla finanza pubblica e aumenta i vincoli sul bilancio, riducendo l'efficacia del PPP come strumento di ottimizzazione delle risorse pubbliche.

4. *Impatto economico e contabile delle garanzie pubbliche e dei contributi statali*

- Questa situazione richiede una rivalutazione dei modelli di finanziamento, per assicurare che il trasferimento del rischio sia reale e che l'operazione risulti sostenibile senza gravare eccessivamente sulle finanze pubbliche.

5. *Adeguamento del PEF e revisione dei contratti*

- L'adeguamento del PEF rappresenta una problematica rilevante, specialmente alla luce dell'aumento dei costi dei materiali e delle oscillazioni di mercato. La possibilità di revisione è limitata a eventi eccezionali o di forza maggiore non imputabili al concessionario, come stabilito dalle Linee Guida ANAC, creando difficoltà nel mantenere l'equilibrio economico-finanziario in contesti dinamici. Questa rigidità può ostacolare l'efficienza dei contratti PPP, rendendo complesso adattarli alle circostanze mutevoli del mercato, come dimostrato dall'impatto della crisi dei prezzi sui materiali da costruzione.

6. *Assenza di criteri chiari per la revisione contrattuale e l'estensione dei requisiti*

- La discrezionalità delle amministrazioni nel fissare requisiti aggiuntivi per le concessioni di servizi, come l'asseverazione del PEF, introduce incertezze per i partecipanti, che potrebbero subire variazioni procedurali non sempre proporzionate. Inoltre, il quadro normativo necessita di un maggiore dettaglio in merito ai casi di revisione contrattuale, soprattutto in situazioni di proroga e transazione per evitare il rischio di affidamenti senza gara.

In conclusione, le PPP continuano a rappresentare un modello di governance innovativo e versatile, capace di rispondere alle crescenti esigenze infrastrutturali e di sostenibilità globale. Tuttavia, per massimizzarne l'efficacia e minimizzare i rischi, è essenziale che i governi adottino un approccio strategico, basato su trasparenza, responsabilità e sostenibilità. Il modello PPP ha dimostrato di poter essere uno strumento potente per promuovere il progresso economico e sociale, ma richiede una gestione strategicamente competente per garantire che i progetti siano sostenibili non solo economicamente e finanziariamente ma anche socialmente ed ecologicamente.



## ABBREVIAZIONI

ANAC: Autorità Nazionale Anticorruzione	IoT: Internet of Things
ANCE: Associazione Nazionale Costruttori Edili	IFRS: International Financial Reporting Standards
ASL: Azienda Sanitaria Locale	IPSAS: International Public Sector Accounting Standards
BLT: Build, Lease and Transfer	ISTAT: Istituto Nazionale di Statistica
BOO: Build, Own, Operate	KPI: Key Performance Indicators
BOT: Build, Operate, Transfer	KRI: Key Risk Indicators
CAM: Criteri Ambientali Minimi	NPM: New Public Management
CG: Collaborative Governance	NPS: New Public service
CSR: Corporate Social Responsibility	OM: Operation and Maintenance
CSRD: Corporate Sustainability Reporting Directive	PA: Pubblica Amministrazione
CUP: Centro Unico Prenotazioni	PEF: Piano Economico Finanziario
DB: Design, Build	PF: Project Financing
DBFO: Design, Build, Finance, Operate	PFI: Private Finance Initiative
DBO: Design, Build, Operate	PMI: Piccole Medie Imprese
DSCR: Debt Service Coverage Ratio	PPP: (le) Partnership Pubblico-Privato; (i) Partenariati Pubblico-Privato
DIPE: Dipartimento per la programmazione economica	RSA: Residenze Sanitarie Assistenziali
ECE: Economic Commission for Europe	RUP: Responsabile Unico del Procedimento
EHS: Environmental, Health and Safety	SDG: Sustainable Development Goals
EPEC: European PPP Expertise Centre	SI: Sustainability Index
ESG: Environmental, Social and Governance	SIF: Sustainable Infrastructure Facility
ESRS: European Sustainability Reporting Standards	SLA: Service level Agreement
IMF: International Monetary Fund	SPV: Special Purpose Vehicle
	SSN: Sistema Sanitario Nazionale
	TBL: Triple Bottom Line
	UE: Unione Europea
	UNECE: United Nations Economic Commission for Europe

UNEP: United Nations Environment  
Programme  
UNFCCC: United Nations Framework  
Convention on Climate Change

UTFP: Unità tecnica finanza di  
progetto  
VAN: Valore Attuale Netto

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Adamou M., Kyriakidou N., Connolly J. (2021). Evolution of public-private partnership: the UK perspective through a case study approach, in *International Journal of Organizational Analysis*, 29(6), pp. 1455-1466.
- Akintoye A., Beck M., Hardcastle C. (Eds.). (2008). *Public-private partnerships: managing risks and opportunities*, John Wiley & Sons.
- Amatucci F. M., Longo F., Meda F., Ricci A. (2020). Impatti delle disposizioni anticorruzione nelle Aziende sanitarie pubbliche italiane: evidenze preliminari, in *Rapporto Oasi 2020* (pp. 591-628), Egea.
- Amatucci F. M., Vecchi V. (2009). *Le Operazioni di Project Finance: stato dell'arte e indicazioni per il futuro*, Egea.
- Amatucci F., Vecchi V., Hellowell M. (2008). Il project finance: quali lezioni dalle esperienze internazionali?, in *Aziendalizzazione della sanità in Italia: rapporto OASI 2008 (CERGAS/Centro di ricerche sulla gestione dell'assistenza sanitaria dell'Università Bocconi)*, pp. 1000-1028.
- ANAC (2019). Linee Guida n. 13 recanti “*La disciplina delle clausole sociali*”, approvate il 13 febbraio 2019.
- ANAC (2022). Linee Guida n. 9, di attuazione del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recanti «*Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato*», approvate il 25 gennaio 2023.
- ANCE (2012). Il project financing in Italia l'indagine ance sulla realizzazione delle opere. Testo disponibile al sito: [https://www.lavoripubblici.it/documenti2012/lvpb4/081112\\_indagineANCE.pdf](https://www.lavoripubblici.it/documenti2012/lvpb4/081112_indagineANCE.pdf).
- Ansell C., Gash A. (2008). Collaborative governance in theory and practice, in *Journal of public administration research and theory*, 18(4), pp. 543-571
- Asian Development Bank (ADB), (2020). *Public-Private Partnerships in Asia: Lessons for Sustainable Development*. Manila. Testo disponibile al sito: <https://www.adb.org/what-we-do/topics/public-private-partnerships>.
- Asquith A., Brunton M., Robinson D. (2015). Political influence on public-private partnerships in the public health sector in New Zealand, in *International Journal of Public Administration*, 38(3), pp. 179-188.

- Aurelio F. (2017). *Il partenariato pubblico-privato in Europa: Una guida pratica per amministrazioni e imprese*, Maggioli Editore.
- Baah C., Opoku-Agyeman D., Acquah I. S. K., Agyabeng-Mensah Y., Afum E., Faibil D., & Abdoulaye F. A. M. (2021). Examining the correlations between stakeholder pressures, green production practices, firm reputation, environmental and financial performance: Evidence from manufacturing SMEs, in *Sustainable Production and Consumption*, 27, pp. 100-114. <https://doi.org/10.1016/j.spc.2020.10.015>.
- Baisi I. (2021). Il cammino normativo del partenariato pubblico privato nell'ordinamento eurounitario. Testo disponibile al sito: <https://www.diritto.it/il-cammino-normativo-del-partenariato-pubblico-privato-nellordinamento-euro-unitario/>.
- Ball R., King D.N. (2006). The Private Finance Initiative in Local Government, in *Corporate Finance: Governance*. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0270.2006.00610.x>.
- Barney J. (1991). Firm Resources and Sustained Competitive Advantage, in *Journal of Management*, 17(1), pp. 99-120.
- Becchetti L., Bobbio E., Prizia F., Semplici L. (2022). Going Deeper into the S of ESG: A Relational Approach to the Definition of Social Responsibility, in *Sustainability* 14(15):9668. <https://doi.org/10.3390/su14159668>.
- Bel G. (2011). Infrastructure and Public-Private Partnerships in Southern Europe, in *Public Money Management*, 31(2), pp. 125-130.
- Bergantino A. S., Intini M., Larosa V. (2019). Quali strategie di prezzo nel mercato delle autolinee a media e lunga percorrenza? Flixbus e gli effetti della concorrenza intramodale e intermodale sull'asse Sud-Nord Italia, in *Rivista di Economia e Politica dei Trasporti*, 1
- Berrone P., Ricart J. E., Duch A. I., Bernardo V., Salvador J., Piedra Peña J., Rodríguez Planas, M. (2019). EASIER: An evaluation model for public-private partnerships contributing to the sustainable development goals, in *Sustainability*, 11(8), 2339. <https://doi.org/10.3390/su11082339>.
- Bianchi Martini S., Corvino A., Rocchiccioli E. (2019). Governare strategicamente l'azienda. Una mappa per orientare l'analisi, in *Studi di economia e politica aziendale*, 36, pp. 1-146.
- Bing L., Akintoye A., Edwards P.J., Hardcastle C. (2005). The allocation of risk in PPP/PFI construction projects in the UK, in *International Journal of Project Management*, 23(1), pp. 25-35.
- Biondi L. (2011). *Partenariato pubblico-privato: profili giuridici e finanziari*, Giappichelli.
- Bipartisan Infrastructure Law (2021). *Infrastructure Investment and Jobs Act*, United States Congress.
- Bobbio L. (2014). *Governo locale e partecipazione privata: Il partenariato pubblico-privato nelle opere pubbliche*, il Mulino.
- Borgonovi E., Fattore G., Longo, F. (2021). *Management delle istituzioni pubbliche*, 4<sup>a</sup> ed., Egea.

- Bowen G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method, in *Qualitative Research Journal*, 9(2), pp. 27-40.
- Bravi L., Oncioiu I., Li W. (2020). Integration of environmental, social, and governance (ESG) criteria: Their impacts on corporate sustainability performance in *Nature*, 37(8), pp. 1597-1614. <https://doi.org/10.1002/smj.2407#8203>.
- Broadbent J., Laughlin R. (2003). Public Private Partnerships: An Introduction, in *Accounting, Auditing Accountability Journal*, 16(3), pp. 332-341.
- Broadbent J., Laughlin R. (2005). Public Private Partnerships: Nature, Development and Financial Implications, in *Public Money Management*, 25(3), pp. 153-160.
- Brusca I., Montesinos V., Chow, D. S. (2013). Public-private partnerships and public accounting in Europe: Criteria for the recognition of assets, in *Public Money Management*, 33(3), pp. 203-210.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., Stone, M. M. (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature, in *Public Administration Review*, 66, pp. 44-55.
- Burke R., Demirag I. (2017). Risk transfer and stakeholder relationships in public private partnerships, in *Accounting Forum*, 41(1), pp. 28-43.
- Cappellaro G., Longo F. (2011). Institutional public private partnerships for core health services: evidence from Italy, in *BMC Health Services Research*, 11, pp. 1-9.
- Carabellese A. (2017). *Il nuovo codice degli appalti: Commento al d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50*, Giuffrè.
- Carroll A. B. (1991). The pyramid of corporate social responsibility: Toward the moral management of organizational stakeholders, in *Business horizons*, 34(4), pp. 39-48.
- Casady C., Eriksson K., Levitt R. E., Scott W. R. (2020). (Re) defining public-private partnerships (PPPs) in the new public governance (NPG) paradigm: an institutional maturity perspective, in *Public management review*, 22(2), pp. 161-183.
- Casady C., Flannery D., Geddes R. R., Palcic D., Reeves E. (2019). Understanding PPP tendering periods in Canada: A duration analysis in *Public Performance & Management Review*, 2, 42(6), pp. 259-78.
- Caselli S. (2007). *Private Equity e Venture Capital: Teoria e prassi per investitori e imprese*, Egea.
- Castelblanco G., Guevara J. (2022). Building bridges: Unraveling the missing links between Public-Private Partnerships and sustainable development, in *Project Leadership and Society*, 3, 100059. <https://doi.org/10.1016/j.plas.2022.100059>.
- Castelblanco G., Guevara J., Mangano, G., Rafele C. (2024). Financial system dynamics model for multidimensional flexibility in toll road PPPs: a life-cycle analysis, in *Construction Management and Economics*, pp. 1-20.
- Castelblanco G., Guevara J., Mendez-Gonzalez P. (2021). Sustainability in PPPs: A network analysis, in *Interdisciplinary Civil and Construction Engineering Projects. ISEC-11*, pp. 1-6.

- Castelblanco G., Guevara J., Mesa H., Flores D. (2020). Risk allocation in unsolicited and solicited road public-private partnerships: Sustainability and management implications, in *Sustainability*, 12(11), 4478.
- CENSIS (2020). *54° Rapporto Censis sulla situazione sociale del Paese 2020*, FrancoAngeli
- Chen C., Daito N., Gifford J. L. (2014). Activity-Based Financing in PPP Infrastructure Projects: A Case Study on Tolling, in *Journal of Infrastructure Systems*, 20(3), pp. 1-10.
- Chen C., Li D., Man C. X. (2019). Toward sustainable development? A bibliometric analysis of PPP-related policies in China between 1980 and 2017, in *Sustainability*, 11(1), 142. <https://doi.org/10.3390/su11010142>.
- Chen C., Yu Y., Osei-Kyei R., Chan A. P. C., Xu J. (2019). Developing a project sustainability index for sustainable development in transnational public-private partnership projects, in *Sustainable Development*, 27(6), pp. 1034-1048 <https://doi.org/10.1002/sd.1954>.
- Cheung E., Chan A. P., Kajewski, S. (2009). Reasons for implementing public private partnership projects: perspectives from Hong Kong, Australian and British practitioners, in *Journal of Property Investment & Finance*, 27(1), pp. 81-95.
- Clarich M. (2005). *Manuale di diritto amministrativo*, il Mulino.
- Clément A., Robinot É., Trespeuch L. (2023). The use of ESG scores in academic literature: A systematic literature review, in *Journal of Enterprising Communities: People and Places in the Global Economy*. <https://doi.org/10.1108/JEC-10-2022-0147#8203>.
- Commissione Europea (2004). *Green Paper on PPP's and Community Law on Public Contracts and Concessions*, Commissione Europea.
- Commissione Europea (2020). A European Green Deal. Testo disponibile al sito: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en).
- Convergence (2019). The State of Blended Finance 2019, Convergence Blended Finance.
- Cori R. (2023), Sistematizzazione e disciplina del PPP nel nuovo Codice dei contratti pubblici, Testo disponibile su richiesta al sito <https://www.piselliandpartners.com>.
- Corte dei Conti (2021). *Rapporto 2021 sul coordinamento della finanza pubblica*, disponibile in <https://www.corteconti.it/Download?id=867011ba-87e4-4e6b-8338-dd4874ff0b39>.
- Corte dei Conti Europea (2018). Public Private Partnerships in the EU: Widespread shortcomings and limited benefits, *Corte dei Conti Europea*.
- CRESME. (2017), Il mercato del Partenariato Pubblico Privato in Italia. Rapporto; 2017, pp. 1-63.
- Criscuolo C., Gal P., Menon C. (2014). The Dynamics of Employment Growth: New Evidence from 18 Countries, *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 14, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/5jz417hj6hg6-en>.
- Cui C., Wang J., Liu Y., Coffey V. (2019). Relationships among value-for-money drivers of public-private partnership infrastructure projects, in *Journal of Infrastructure Systems*, 25(2), pp. 1-11. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)IS.1943555X.0000479#8203;:contentReference\[oaicite:3\]{index=3}](https://doi.org/10.1061/(ASCE)IS.1943555X.0000479#8203;:contentReference[oaicite:3]{index=3}).

- Dai K., Li S., In Kim J., Jae Suh M. (2021). Identifying characteristics of PPP projects for healthcare facilities for the elderly based on payment mechanisms in China, in *Journal of management in engineering*, 37(6). [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)ME.1943-5479.0000966](https://doi.org/10.1061/(ASCE)ME.1943-5479.0000966).
- De Lemos T., Eaton D., Betts M., De Almeida L. T. (2004). Risk management in the Lusoponte concession – a case study of the two bridges in Lisbon, Portugal, in *International Journal of Project Management*, 22(1), pp. 63-73.
- Delbufalo E. (2012). Outcomes of inter-organizational trust in supply chain relationships: a systematic literature review and a meta-analysis of the empirical evidence, in *Supply Chain Management: an International Journal*, 17(4), pp. 377-402.
- DeMatteis F., Preite D. (2015). *Il ciclo della sostenibilità negli enti locali*, Giappichelli.
- Dembek K., Singh P., Bhakoo V. (2016). Literature review of shared value: A theoretical concept or a management buzzword? in *Journal of business ethics*, 137, pp. 231-267.
- Demirag I., Khadaroo I., Stapleto, P., Stevenson C. (2012). The diffusion of risks in public-private partnership contracts, in *Accounting, Auditing Accountability Journal*, 25(8), pp. 1317-1339.
- Denhardt J. V., Denhardt R. B. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering, in *Public Administration Review*, 60(6), pp. 549-559.
- Dewulf G., Blanken A., Bult-Spiering, M. (2011). *Strategic Issues in Public-Private Partnerships: An International Perspective*, John Wiley Sons.
- Díaz G. R. (2022). Private participation in government-led backbone network projects: Lessons from three Latin American experiments, in *Telecommunication Policy*, 46(8), 102367. <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2022.102367>.
- Direzione Generale Politica Regionale della Commissione Europea (giugno 2004). Resource Book on PPP Case Study.
- Dörffel C., Schuhmann S. (2022). What is Inclusive Development? Introducing the Multidimensional Inclusiveness Index, in *Social Indicators Research*, 162(3), pp. 1117-1148. <https://doi.org/10.1007/s11205-021-02860-y>.
- Doz Y., Hamel G. (1998). *Alliance Advantage: The Art of Creating Value Through Partnering*, Harvard Business School Press.
- Dyer J. H., Singh H. (1998). The Relational View: Cooperative Strategy and Sources of Interorganizational Competitive Advantage, in *Academy of Management Review*, 23(4), pp. 660-679.
- Edwards P., Shaoul J. (2003). Partnerships: For Better, for Worse? in *Accounting, Auditing Accountability Journal*, 16(3), pp. 397-421.
- Elkington J. (1997). The triple bottom line, in *Environmental management: Readings and cases*, 2, pp. 49-66.
- Elkington J., Rowlands I. H. (1999). Cannibals with forks: The triple bottom line of 21st century business, in *Alternatives Journal*, 25(4), 42.
- Elkington, J. (2013). Enter the triple bottom line, in *the triple bottom line*, pp. 1-16, Routledge.

- Emerson J. (2003). The Blended Value Proposition: Integrating Social and Financial Returns, in *California Management Review*, 45(4), pp. 35-51.
- Emerson K., Nabatchi T. (2015). *Collaborative Governance Regimes*. Georgetown University Press.
- Emerson K., Nabatchi T., Balogh S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), pp. 1-29.
- Engel E., Fischer R., Galetovic A. (2014). *The Economics of Public-Private Partnerships: A Basic Guide*, Cambridge University Press.
- English L. M., Guthrie J. (2003). Driving privately financed projects in Australia: What makes them tick? in *Accounting, Auditing Accountability Journal*, 16(3), pp. 493-511.
- EPEC – European PPP Expertise Centre. (2018), Market Update. Review.
- Esposito P., Dicorato S. L. (2020). Sustainable development, governance and performance measurement in public private partnerships (PPPs): A methodological proposal, in *Sustainability*, 12(14), 5696. <https://doi.org/10.3390/su12145696>.
- European Commission Directorate – Regional Policy (2004). *Resource Book on PPP Case Studies*, in <http://www.simpla-project.eu/media/33034/pppresourcebook.pdf>.
- European Parliament and Council of the European Union. (2014). Directive 2014/24/EU on public procurement, in *Official Journal of the European Union*.
- Farquharson E., Torres de Mästle C., Yescombe E. R., Encinas J. (2011). *How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets*, World Bank.
- Favetta G., Centauri F., Barretta A. (2023). Transizione Green e Partenariati Pubblico-privato: il caso della Aou Senese, in *Mecosan: management ed economia sanitaria*, 126(1), pp. 213-224.
- Ferreira D. C., Marques R. C. (2021). Public-private partnerships in health care services: Do they outperform public hospitals regarding quality and access? Evidence from Portugal, in *Socio-Economic Planning Sciences*, 73, 100798 <https://doi.org/10.1016/j.seps.2020.100798>.
- Ferry L., Eckersley P. (2015). Budgeting and governing for deficit reduction in the UK public sector: Act three ‘accountability and audit arrangements’, in *Public Money Management*, 35(3), pp. 203-210.
- Flinders M. (2005). The Politics of Public-Private Partnerships, in *The British Journal of Politics and International Relations*, 7(2), pp. 215-239.
- Freeman E. (1984), *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Pitman.
- Freeman R. E. (2023). The politics of stakeholder theory: Some future directions, in *R. Edward Freeman's Selected Works on Stakeholder Theory and Business Ethics* (pp. 119-132). Cham: Springer International Publishing.
- Funtowicz S.O., Ravetz, J.R. (1993): Science for the post-normal age, in *Futures*, 25(7), pp. 735-755.
- Gatti S. (2012). *Project Finance in Theory and Practice: Designing, Structuring, and Financing Private and Public Projects*, Academic Press.
- Gatti S. (2023). *Project finance in theory and practice: designing, structuring, and financing private and public projects*, Elsevier.

- Giannuzzi G. (2018). *Il project financing e la finanza di progetto nel codice degli appalti*, Utet.
- Government of the United Kingdom (2021). *The Green Book: Central Government Guidance on Appraisal and Evaluation*, HM Treasury.
- Great Britain Treasury Taskforce, P. F. (1998). *Partnerships for prosperity: The private finance initiative*. Treasury, Taskforce Private Finance.
- Great Britain. National Audit Office. (2001). *Managing the relationship to secure a successful partnership in PFI projects* (Vol. 375), Stationery Office.
- Grimsey D., Lewis M. K. (2002). Evaluating the risks of public-private partnerships for infrastructure projects, in *International Journal of Project Management*, 20(2), pp. 107-118.
- Grimsey D., Lewis M. K. (2004). *Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*, Edward Elgar Publishing.
- Grimsey D., Lewis M. K. (2005). Are Public Private Partnerships value for money? Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views, in *Accounting forum* (Vol. 29, No. 4, pp. 345-378). No longer published by Elsevier.
- Grimsey D., Lewis M. K. (2005). *The Economics of Public Private Partnerships*, Edward Elgar Publishing.
- Grimsey D., Lewis M. K. (2007). *Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*, Edward Elgar Publishing.
- Grimshaw D., Vincent S., Willmott H. (2002). Going privately: Partnership and outsourcing in UK public services, in *Public Administration*, 80(3), pp. 475-502.
- Gulati R. (1998). Alliances and Networks in *Strategic Management Journal*, 19(4), pp. 293-317.
- Haponava T., Al-Jibouri S. (2012). Proposed system for measuring project performance using process-based key performance indicators, in *Journal of Management in Engineering*, 28(2), pp. 140-149.
- Haque M. N., Saroar M., Fattah M. A., Morshed S. R. (2020). Public-Private Partnership for achieving sustainable development goals: a case study of Khulna, Bangladesh, in *Public Administration and Policy*, 23(3), pp. 283-298.
- Harrigan K. R. (1988). Joint Ventures and Competitive Strategy, in *Strategic Management Journal*, 9(2), pp. 141-158.
- Heald D., Hodges R. (2015). The implications of the UK government's IPSAS-based accounting standards for fiscal transparency, in *Financial Accountability Management*, 31(1), pp. 15-32.
- Hellowell M., Vecchi V. (2015). The non-incremental road to disaster? A comparative policy analysis of agency problems in the commissioning of infrastructure projects in the UK and Italy, in *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 17(5), pp. 519-532.
- Hermawan P. F., Marzuki M., Abduh R., Driejana R. (2017). The Sustainable Infrastructure through the Construction Supply Chain Carbon Footprint Approach, in *Procedia Engineering*, 171, pp. 312-322. <https://doi.org/10.1016/j.proeng.2017.01.339>.

- HM Treasury (1995). *Public-Private Partnerships: Theory and Practice*, HM Treasury.
- HM Treasury (2000). *Public Private Partnerships: The Government's Approach*, HM Treasury.
- HM Treasury (2012). *A New Approach to Public Private Partnerships*, HM Treasury.
- Hodge G. A., Greve C. (2007). Public-Private Partnerships: An International Performance Review, in *Public Administration Review*, 67(3), pp. 545-558.
- Hodge G. A., Greve C. (2010). Public-Private Partnerships: Governance Scheme or Language Game? in *Australian Journal of Public Administration*, 69(1), pp. 8-22.
- Hodge G. A., Greve C. (2017). On public-private partnership performance: A contemporary review, in *Public Works Management Policy*, 22(1), pp. 55-78.
- Hodge G., Greve C. (2008). 10. The PPP phenomenon: performance and governance insights, in *Collaborative Governance*, 93.
- Hodge G., Greve C. (2021). What can public administration scholars learn from the economics controversies in public-private partnerships?, in *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 43(4), pp. 219-235.
- Hodge G.A., Greve C. (2005). *The challenge of public-private partnerships: Learning from international experience*. Edward Elgar Publishing.
- Hood C. (1995). The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme, in *Accounting, organizations and society*, 20(2-3), pp. 93-109.
- Hueskes M., Verhoest K., Block T. (2017). Governing public-private partnerships for sustainability: An analysis of procurement and governance practices of PPP infrastructure projects, in *International Journal of Project Management*, 35(6), pp. 1184-1195.
- Ibrahim A. D., Price A. D. F., Dainty A. R. J. (2006). The analysis and allocation of risks in public private partnerships in infrastructure projects, in Nigeria, in *Journal of Financial Management of Property and Construction*, 11(3), pp. 149-164.
- Idris A., Kura S. M., Bashir M. U. (2013). Public private partnership in Nigeria and improvement in service delivery: An appraisal, in *Journal of Humanities and Social Science*, 10(3), pp. 63-71.
- IMF (2020). G-20 Report on strong, sustainable, balanced, and inclusive growth, November.
- IMF and World Bank (2016). Public-Private Partnerships Fiscal Risk Assessment Model (PFRAM).
- Inderst G. (2020). *Social Infrastructure Finance and Institutional Investors. A Global Perspective*, Inderst Advisory – Discussion Paper, ZBW – Leibniz Information Centre for Economics, Kiel, Hamburg.
- International Public Sector Accounting Standard (IPSAS) 32: Service Concession Arrangements: Grantor (2011), International Federation of Accountants (IFAC).
- Jackson T. (2009). *Prosperity without growth? The transition to a sustainable economy*, Sustainable Development Commission.
- Jefferies M. (2006). Critical success factors of public-private sector partnerships: A case study of the Sydney SuperDome, in *Engineering, Construction and Architectural Management*, 13(5), pp. 451-462.

- Kale P., Singh H. (2009). Managing Strategic Alliances: What Do We Know Now, and Where Do We Go from Here? in *Academy of Management Perspectives*, 23(3), pp. 45-62. <https://doi.org/10.5465/amp.2009.43479263>.
- Kamir N. A. A. (2011). A Review on Risk Allocation Factors in Public-Private Partnership (PPP) Projects, in *International Journal of Sustainable Construction Engineering & Technology*, 2(2), pp. 1-9.
- Kaplan R. S., Norton D. P. (2005). The balanced scorecard: measures that drive performance, in *Harvard Business Review*, 70, pp. 71-79.
- Karim N. A. A. (2011). A review on risk allocation factors in public-private partnership (PPP) projects, in *International Journal of Sustainable Construction Engineering Technology*, 2(2), pp. 8-16.
- Keers B. B. M., Van Fenema P. C. (2018). Managing risks in public-private partnership formation projects, in *International Journal of Project Management*, 36(6), pp. 861-875.
- Kiger M. E., Varpio L. (2020). Thematic analysis of qualitative data: AMEE Guide No. 131, in *medical teacher*, 42(8), pp. 846-854.
- Kim T., Lee S. J., Pradeep M. (2019). Strengthening Public-Private Partnership in Sri Lanka's Infrastructure Development Project: The Colombo Port Case, in *Asian International Studies Review*, 20(1), pp. 91-120.
- Kivilä J., Martinsuo M., Vuorinen L. (2017). Sustainable project management through project control in infrastructure projects, in *International Journal of Project Management*, 35(6), pp. 1167-1183.
- Klijn E. H., Teisman G. R. (2003). Institutional and Strategic Barriers to Public-Private Partnership: An Analysis of Dutch Cases, in *Public Money and Management*, 23(3), pp. 137-146. <https://doi.org/10.1111/1467-9302.00361>.
- Krishnamoorthy, R. (2021). "Environmental, Social, and Governance (ESG) Investing: Doing Good to Do Well, in *Open Journal of Social Sciences*, 9(7), pp. 189-197. <https://doi.org/10.4236/jss.2021.97013>.
- Ku S., Jo H., Sim J., Moon W. S. (2024). Competitive performance of public-private partnerships: unsolicited proposal projects and tendering rules, in South Korea, in *Construction Management and Economics*, pp. 1-27.
- Kuhn Thomas S. (1962). *The structure of scientific revolutions*. University of Chicago Press.
- Lapsley I., Miller P. (2019). Accounting and the public interest: Perspectives on IP-SAS and the road ahead, in *Accounting, Organizations and Society*, 72, pp. 1-8.
- Le P. T., Kirytopoulos K., Chileshe N., Rameezdeen R. (2022). Taxonomy of risks in PPP transportation projects: a systematic literature review, in *International Journal of Construction Management*, 22(2), pp. 166-181.
- Lepore W. (2010). *La finanza di progetto: Il project financing per opere pubbliche e di pubblica utilità*, Maggioli Editore.
- Li B., Akintoye A. (2003). An overview of public-private partnership, in *Public-private partnerships: Managing risks and opportunities*, pp. 1-30.
- Li B., Akintoye A., Edwards P. J., Hardcastle C. (2005). Critical success factors for PPP/PFI projects in the UK construction industry, in *Construction Management and Economics*, 23(5), pp. 459-471.

- Libanora M. (2011). *Le società miste pubblico-privato e le operazioni di project financing*, Ipsoa.
- Lindgren R., Eriksson O., Lyytinen K. (2015). Managing identity tensions during mobile ecosystem evolution, in *Journal of Information Technology*, 30(3), pp. 229-244.
- Liu H. J., Love P. E., Smith J., Irani Z., Hajli N., Sing M. C. (2018). From Design to Operations: A Process Management Life-Cycle Performance Measurement System for Public-Private Partnerships, in *Production Planning Control*, 29(1), pp. 68-83. <https://doi.org/10.1080/09537287.2017.1382740>.
- Liu J., Love P. E. D., Smith J., Regan M. (2014). Public-Private Partnerships: a review of theory and practice of performance measurement, in *International Journal of Productivity and Performance Management*, 63(4), pp. 499-512.
- Liu J., Love P. E., Smith J., Matthews J., Sing C. P. (2016). Praxis of performance measurement in public-private partnerships: Moving beyond the iron triangle, in *Journal of Management in Engineering*, 32(4), 04016004 [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)ME.1943-5479.0000433](https://doi.org/10.1061/(ASCE)ME.1943-5479.0000433).
- Ma M., Wang N., Mu W., Zhang L. (2022) The Instrumentality of Public-Private Partnerships for Achieving Sustainable Development Goals, in *Sustainability*, 14(21): 13756. <https://doi.org/10.3390/su142113756>.
- MacDonald M. (2002). *Review of large public procurement in the UK*, report for HM Treasury, Mott MacDonald, Croyden.
- Mandell B. S., Petraeus S., Subramanian G. (2020). Sources of Power in Public Negotiations: A Framework Applied to Public-Public and Public-Private Negotiations, in *Negotiation Journal*, 36(4), pp. 397-419.
- Marchesi D. (2016). *Project financing e partenariato pubblico-privato nel nuovo codice degli appalti*, Editoriale Scientifica.
- Marchetti M. (2011). *Il Codice dei contratti pubblici: Commentario breve al d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163*, Giuffrè.
- Matos F., Lopes A. (2013). Performance-based contracts for highways: a review of the procurement and performance management models, in *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 74, pp. 328-337. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2013.03.024>.
- Meneguzzo M. (Ed.). (2003). *Manuale di finanza innovativa per le amministrazioni pubbliche*, Rubbettino Editore.
- Merrill M. L., Taylor N. L., Martin A. J., Maxim L. A., D'Ambrosio R., Gabriel R. M., Wells M. E. (2012). A mixed-method exploration of functioning in safe schools/healthy students' partnerships, in *Evaluation and Program Planning*, 35(2), pp. 280-286.
- Mio C. (2021). *L'azienda sostenibile*, Laterza.
- Mio C., Fasan M., Scarpa F. (2023). Materiality investor perspectives on utilities' ESG performance. An empirical analysis of ESG factors and cost of equity, in *Utilities Policy*, 82, 101555. <https://doi.org/10.1016/j.jup.2023.101555>.
- Mirzadeh I., Birgisson B. (2016). Evaluation of highway projects under government support mechanisms based on an option-pricing framework, in *Journal of*

- construction engineering and management*, 142(4), 04015094 [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)CO.1943-7862.0001079](https://doi.org/10.1061/(ASCE)CO.1943-7862.0001079).
- Moscariello N., Cinque E. (2016). The economic effects of new PPP accounting treatments: a critical analysis of the IPSAS 32, in *Global Business and Economics Review*, 18(3-4), pp. 310-319.
- Mulazzani G. (2022). *L'esecuzione del contratto pubblico di EPC: monitoraggio e raggiungimento degli obiettivi*, in *Energy Performance Contracts, Modelli e strategie per la riqualificazione del patrimonio immobiliare pubblico*, pp. 179-186, Monduzzi Editoriale.
- Nabatchi T. (2018), Public values frames in administration and governance. Perspectives on Public Management and Governance, 27, 1(1) pp. 59-72. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvx009>.
- National Audit Office (NAO) (2018). PFI and PF2. Testo disponibile al sito: <https://www.nao.org.uk/>.
- Nazioni Unite, Commissione Economica per l'Europa (2018). Guiding principles on People-first Public-Private Partnerships (PPPs) for the UN Sustainable Development Goals, ECE/CECI/WP/PPP/2018/03.
- Neely A. (2002). The Performance Prism. The Scorecard for Measuring and Managing Business Success, in *Financial Times/Prentice-Hall*.
- Neely A., Adams C., Crowe P. (2001). The performance prism in practice, in *Measuring Business Excellence*, 5(2), pp. 6-12.
- Nevitt P. K., Fabozzi F. J. (2000). *Project Financing*, 7th Edition, Euromoney Books.
- Ng S. T., Wong Y. M., Wong J. M. (2010). A structural equation model of feasibility evaluation and project success for public-private partnerships in Hong Kong, in *IEEE Transactions on Engineering Management*, 57(2), pp. 310-322.
- Nguyen A., Mollik A., Chih Y. Y. (2018). Managing critical risks affecting the financial viability of public-private partnership projects: Case study of toll road projects in Vietnam, in *Journal of Construction Engineering and Management*, 144(12), 05018014. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)CO.1943-7862.000157](https://doi.org/10.1061/(ASCE)CO.1943-7862.000157).
- Nguyen D. A., Garvin M. J. (2019). Life-cycle contract management strategies in US highway public-private partnerships: Public control or concessionaire empowerment?, in *Journal of management in engineering*, 35(4), 04019011. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)ME.1943-5479.0000687](https://doi.org/10.1061/(ASCE)ME.1943-5479.0000687).
- Nightingale A. (2009). *A guide to systematic literature reviews*, Surgery (Oxford), 27(9), pp. 381-384.
- Nisar T.M. (2007) Value for money drivers in public private partnership schemes, in *International Journal of Public Sector Management*, 20(2), pp. 147-156. <https://doi.org/10.1108/09513550710731508>.
- Norgaard Richard B. (1994): *Development betrayed. The end of progress and a co-evolutionary revisioning of the future*, Routledge.
- Nowell L. S., Norris J. M., White D. E., Moules N. J. (2017). Thematic analysis: striving to meet the trustworthiness criteria, in *International Journal of Qualitative Methods*, 16(1): 160940691773384. <https://doi.org/10.1177/1609406917733847>.

- OECD (2012). *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*, OECD Publishing.
- OECD (2015). *Public-Private Partnerships: Best Practices for Risk Allocation*, OECD Publishing.
- OECD (2018). *Making Blended Finance Work for the Sustainable Development Goals*, OECD Publishing.
- Ongel B., Tanyer A. M., Dikmen I. (2024). A network-based model for the assessment of success in PPP healthcare projects, in *International Journal of Construction Management*, 24(8), pp. 875-887.
- Osborne D. (2006). *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, University of California Press.
- Osborne S. P. (2010). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Routledge.
- Padovani E. (2004). *Il governo dei servizi pubblici locali in outsourcing: il controllo dell'efficacia* (Vol. 367), FrancoAngeli.
- Page M. J., McKenzie J. E., Bossuyt, P. M. Boutron I., Hoffmann T. C., Mulrow C. D., ... & Moher D. (2021). The PRISMA 2020 statement: an updated guideline for reporting systematic reviews, in *bmj*, 372. <https://doi.org/10.1136/bmj.n71>.
- Paletta A., Zanigni M. (2007). *Le partnership pubblico privato. Aspetti di risk management delle grandi opere. Finanza e industria in Italia*, il Mulino, pp. 1-12 (atti di: XXIX Convegno AIDEA, Roma, 28-29 settembre 2006).
- Parker D., Hartley K. (2003). Transaction costs, relational contracting and public-private partnerships: A case study of UK defence, in *Journal of Purchasing and Supply Management*, 9(3), pp. 97-108.
- Partnerships UK (2001). *Guidance for the Management of Risk in PPP Projects*, Partnerships UK.
- Pereira A. M., Andraz J. M. (2012). On the economic effects of public infrastructure investment: A survey of the international evidence, in *Journal of Economic Surveys*, 26(5), pp. 959-985.
- Perrini F. (2018). *Sostenibilità*, Egea.
- Phang S. Y., Tan B. C. (2022). Sustainable Strategies for Mass Rapid Transit PPPs, in *Handbook on Public Private Partnerships in Transportation, Vol I: Airports, Water Ports, Rail, Buses, Taxis, and Finance*, pp. 153-174.
- Phua K. L., Ling S. W. H., Phua K. H. (2014). Public-private partnerships in health in Malaysia: Lessons for policy implementation, in *International Journal of Public Administration*, 37(8), pp. 506-513.
- Piselli Partners (2023). *Finanza di progetto nel nuovo Codice dei Contratti pubblici*. Testo disponibile al sito: <https://www.piselliandpartners.com>.
- Porter M. E. (1985). *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*, Free Press.
- Porter M. E., Kramer M. R. (2011). Creating shared value, in *Harvard Business Review*, 89(1/2), pp. 62-77.
- Powell W. W., Koput K. W., Smith-Doerr L. (1996). Interorganizational Collaboration and the Locus of Innovation: Networks of Learning in Biotechnology, in *Administrative Science Quarterly*, 41(1), pp. 116-145.

- Prahalad C. K., Hamel G. (1990). The core competence and hierarchies program of research: Origins, of the corporation, in *Harvard Business Review*, 90(3), pp. 79-93.
- Prahalad C. K., Hamel G. (2009). The core competence of the corporation, in *Knowledge and strategy*, pp. 41-59, Routledge.
- Promo P. A. (2023). *La "finanza di progetto" dopo l'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici*. Testo disponibile al sito: <https://www.promopa.it>.
- Public Accounts Committee (2011). *Lessons from PFI and other projects*, UK House of Commons.
- Quiggin J. (2004). Risk, PPPs and the public sector comparator, in *Australian accounting review*, 14(33), pp. 51-61.
- Raworth K. (2019). Dollars to doughnuts: The shape of a new economy, *GTI Interview, Great Transition Initiative*.
- Reeves E. (2015). *The role of PFI and PF2 in the UK and lessons from public-private partnerships for infrastructure*, in *Public Money & Management*, 35(2), pp. 125-134.
- Rockström J., Steffen W., Noone K., Persson Å., Chapin F. S. III, Lambin E. F., Lenton T. M., Scheffer M., Folke C., Schellnhuber H. J., Nykvist B., de Wit C. A., Hughes T., van der Leeuw S., Rodhe H., Sörlin S., Snyder P. K., Costanza R., Svedin U., Falkenmark M., Karlberg L., Corell R. W., Fabry V. J., Hansen J., Walker B., Liverman D., Richardson K., Crutzen P., Foley J. A. (2009). A safe operating space for humanity, in *Nature*, 461, pp. 472-475. <http://dx.doi.org/10.1038/461472a>.
- Rodrigues D. L. C., Moreira E. B. (2022) Accounting regulation for public-private partnerships (PPPs): United Kingdom and Brazil in comparative perspective.
- Roumboutsos A. (Ed.) (2015). *Public Private Partnerships in Transport: Trends Theory*, Routledge.
- Roumboutsos A., Saussier S. (2014). Public-private partnerships and urban infrastructure, in *Transport Reviews*, 34(3), pp. 301-326.
- Rusconi G. (2014). La teoria degli stakeholder come legame tra etica e-business, in *Impresa Progetto, Electronic Journal of Management*, (3).
- Russo S., Simoni S. (2023). A New Season for PPPs between Strategy and Sustainability Perspective: A Comparative Analysis in the Italian Healthcare Sector, in *Department of Management, Università Ca' Foscari Venezia Working Paper*, (7).
- Sachs J. D. (2015). *L'era dello sviluppo sostenibile*, Egea.
- Sainati T., Locatelli G., Smith N., Brookes N., Olver G. (2020). Types and functions of special purpose vehicles in infrastructure megaprojects, in *International Journal of Project Management*, 38(5), pp. 243-255.
- Sarmiento J. M. (2010). Do Public-Private Partnerships Create Value for Money for the Public Sector? The Portuguese Experience, in *OECD Journal on Budgeting*, 10(1), pp. 1-27.
- Schwartz G., Corbacho A., Funke K. (Ed.) (2008). *Public investment and public-private partnerships: Addressing infrastructure challenges and managing fiscal risks*, Springer.
- Sen A. (1999). *Development as freedom*, Oxford University Press.

- Senato della Repubblica (2018). *I comuni italiani e il Partenariato Pubblico Privato*. Documento di analisi n. 15, disponibile in <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01068955.pdf>.
- Shaoul J. (2002). New developments: A financial appraisal of the London underground public-private partnership, in *Public Money and Management*, 22(2), pp. 53-60.
- Shaoul J. (2005). A critical financial analysis of the Private Finance Initiative: selecting a financing method or allocating economic wealth? in *Critical Perspectives on Accounting*, 16(4), pp. 441-471.
- Shen L. Y., Platten A., Dang X. (2006). Role of public private partnerships to manage risk in public sector projects in Hong Kong, in *International Journal of Project Management*, 24(7), pp. 587-594.
- Shen L., Tam V. W. Y., Gan L., Ye K., Zhao, Z. (2016). Improving Sustainability Performance for Public-Private-Partnership (PPP) projects, in *Sustainability*, 8(3), 289. <https://doi.org/10.3390/su8030289>.
- Siemiatycki M. (2012). Public-Private Partnerships and the Private Finance Initiative: A Conceptual Framework, in *Public Management Review*, 14(2), pp. 149-167.
- Sinisammal J., Leviäkangas P., Autio T., Hyrkäs E. (2016). Entrepreneurs' perspective on public-private partnership in health care and social services, in *Journal of health organization and management*, 30(1), pp. 174-191.
- Sivarajah U., Kamal M. M., Irani Z., Weerakkody V. (2017). Critical analysis of Big Data challenges and analytical methods, in *Journal of Business Research*, 70, pp. 263-286.
- Smith A. (1999). *Private Finance Initiative: The UK's Approach to PPPs*, Financial Times.
- Smith A. (2005). *Public-Private Partnerships for Infrastructure Development*, Thomas Telford Publishing.
- Spackman M. (2002). Public-private partnerships: lessons from the British approach, in *Economic Systems*, 26(3), pp. 283-301.
- Stake R. (1995). *Case study research*, Sage.
- Stiglitz J. E. (2019). *People, power, and profits: Progressive capitalism for an age of discontent*, Penguin.
- Sullivan H., Skelcher C. (2020). *Collaborative Governance and Public Management: The New Reality of Public Service*, Routledge.
- Tian B., Fu J., Xu Y., Sun L. (2024). How does contract flexibility affect the sustainability performance of public-private partnership projects? A serial multiple mediator model, in *Engineering, Construction and Architectural Management*, 31(1), pp. 28-47.
- Tolstolesova L., Glukhikh I., Yumanova N., Arzikulov O. (2021). Digital transformation of public-private partnership tools, in *Journal of Risk and Financial Management*, 14(3), 121.
- Tranfield D., Denyer D., Smart P. (2003). Towards a methodology for developing evidence-informed management knowledge by means of systematic review, in *British Journal of Management*, 14(3), pp. 207-222.

- UNEP-WCMC, I. U. C. N. (2018). NGS (2018). *Protected planet report*, 70.
- Varela F. J., Maturana H. R. (1998). *The tree of knowledge: the biological roots of human understanding*, Shambhala.
- Vassallo J. M. (2006). Traffic risk mitigation in highway concession projects: the experience of Chile, in *Journal of Transport Economics and Policy (JTEP)*, 40(3), pp. 359-381.
- Vecchi V. (2012). Finanziamento e costruzione di investimenti pubblici, in *Rivista bimestrale di Assimpredil Ance*, 31, maggio-giugno, pp. 12-17.
- Vecchi V., Casalini F., Cusumano N., Leone V. M. (2020). PPP in Health Care – Trending Toward a Light Model: Evidence from Italy, in *Public Works Management Policy*, 25(3), pp. 244-258. <https://doi.org/10.1177/1087724X20913297>.
- Vecchi V., Casalini F., Cusumano N., Leone V. M. (2021). *Public private partnerships: principles for sustainable contracts*, Springer Nature.
- Vecchi V., Cusumano N. (2013). PPP as a tool for infrastructure development: An analysis of the Italian case, in *Journal of Infrastructure Systems*, 19(4), pp. 377-387.
- Vecchi V., Hellowell M., Gatti S. (2013). Does the private sector receive an excessive return from investments in health care infrastructure projects? Evidence from the UK, in *Health Policy*, 110(2-3), pp. 243-270. <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2012.12.010>.
- Vecchi V., Leone V. (2016). *Partnership pubblico privato. Una guida manageriale, finanziaria e giuridica*, Egea.
- Walker D., Hampson K. (2008). *Procurement Strategies: A Relationship-based Approach*, Wiley-Blackwell.
- Wang H. M., Xiong W., Wu G. D., Zhu D. J. (2018). Public-private partnership in public administration discipline: A literature review, in *Public Management Review*, 20(2), pp. 293-316. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1313445>.
- Wang N., Ma M. (2020). Public-private partnership as a tool for sustainable development – What literatures say?, in *Sustainable Development*, 29, pp. 243-258.
- Wang Y., Cui P., Liu J. (2018). Analysis of the risk-sharing ratio in PPP projects based on government minimum revenue guarantees, in *International Journal of Project Management*, 36(6), pp. 899-909.
- Wardhana Y. M. A. (2024). Environmental Social Governance (ESG) Framework for Public Private Partnership (PPP) in Indonesia, in *Journal of Civil Engineering*, 39(1), p. 28.
- Wardhana Y. M. A., Hendro H., Fandy P. A. et al. (2023). *Skema pembiayaan kreatif dan inovatif: Sustainable finance untuk akselerasi pembangunan infrastruktur*. LPDP, IIGF Institute, PT PII dan Mata Garuda.
- Weston C., Gandell T., Beauchamp J., McAlpine L., Wiseman C., Beauchamp C. (2001). Analyzing interview data: The development and evolution of a coding system, in *Qualitative sociology*, 24, pp. 381-400.
- WHO (2021). *Rapporto OMS 2021 – World Health Statistics “Monitoring Health for the Sustainable Development Goal”*, World Health Organization.
- World Bank (2017). *Managing Risks in Public-Private Partnerships: Guidelines for Developing Countries*, Retrieved from [World Bank Group].

- World Bank (2017). PPP Reference Guide Version 3.0. World Bank Group.
- World Bank (2018). PPP Reference Guide. World Bank Group.
- World Bank (2018). Public-Private Partnerships in Developing Countries. Retrieved from [World Bank Publications].
- World Bank (2019). Lake Turkana Wind Power Project: Case Study, World Bank Publications.
- World Bank (2020). Renewable Energy in Africa: Financing Models and Examples, World Bank Publications.
- World Commission on Environment and Development (WCED) (1987). Our Common Future, Oxford University Press.
- World Economic Forum (2021). 3 paradigm shifts in corporate sustainability to ESG. Testo disponibile al sito: <https://www.weforum.org/agenda/2021/09/3-paradigm-shifts-in-corporate-sustainability-to-esg/>.
- World Economic Forum. (2018). Cyber Resilience. Playbook for public-private collaboration. Testo disponibile al sito [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Cyber\\_Resilience\\_Playbook.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_Cyber_Resilience_Playbook.pdf).
- World Economic Forum. (2023). *The Global Risks Report 2023, 18th Edition*. Disponibile su: [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Global\\_Risks\\_Report\\_2023.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_Report_2023.pdf).
- Yescombe E. R. (2007). *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*, Butterworth-Heinemann.
- Yescombe E. R. (2011). *Public-private partnerships: principles of policy and finance*, Elsevier.
- Yescombe E.R. (2002). *Principles of Project Finance*, Academic Press.
- Yin R. K. (2008), *Case Study Research: Design and Methods*, Sage.
- Yuan J., Wang C., Skibniewski M. J., Li Q. (2012). Developing key performance indicators for public-private partnership projects: questionnaire survey and analysis, in *Journal of Management in Engineering*, 28(3), pp. 252-264.
- Yuan J., Zeng A. Y., Skibniewski M. J., Li Q. (2009). Selection of performance objectives and key performance indicators in public-private partnership projects to achieve value for money, in *Construction Management and Economics*, 27(3), pp. 253-270.
- Yuan J., Zhang L., Tan Y., Skibniewski M. J. (2020). Evaluating the regional social sustainability contribution of public-private partnerships in China: The development of an indicator system, in *Sustainable Development*, 28(1), pp. 259-278.
- Žak A. (2015). Triple bottom line concept in theory and practice, in *Social Responsibility of Organizations Directions of Changes*, 387(1), pp. 251-264.
- ZarZar M., Poddar S., Bhaumik, A. (2023). Impact of digital technology on public-private partnership in *AIP Conference Proceedings* (Vol. 2854, No. 1), AIP Publishing.
- Zhang X. (2005). Criteria for selecting the private-sector partner in public-private partnerships, in *Journal of Construction Engineering and Management*, 131(6), pp. 631-644.
- Zhang, X. (2005). Paving the way for public-private partnerships in infrastructure development, in *Journal of Construction Engineering and Management*, 131(1), pp. 71-80.

Zou P. X., Wang S., Fang D. (2008). A life-cycle risk management framework for PPP infrastructure projects, in *Journal of financial management of property and construction*, 13(2), pp. 123-142.



## RINGRAZIAMENTI

Scrivere questa monografia è stato un percorso complesso e arricchente, un processo che ha richiesto tempo, dedizione e molte riflessioni. Partire da un progetto iniziale, lavorare sulle idee e le conoscenze già acquisite, integrare nuove fonti e saperi ha rappresentato un'esperienza fondamentale, ancora una volta, per la mia crescita accademica. La riflessione sul tema centrale del mio lavoro ha richiesto continui aggiustamenti per creare una struttura coerente, capace di evidenziare l'importanza del tema trattato nel contesto degli studi che sto conducendo e delle sfide che il contesto attuale ci pone, proprio per non perdere mai di vista quel legame essenziale tra la ricerca e le sue ricadute che possono tradursi in miglioramenti delle politiche pubbliche, efficienza dei servizi, e soddisfazione delle esigenze sociali.

In un'epoca in cui il confine tra pubblico e privato si fa sempre più sottile, esplorare forme di collaborazione tra i due settori si rivela fondamentale. L'analisi delle PPP condotta in questo studio ha cercato di sottolineare come queste alleanze possano fungere da motore per lo sviluppo economico, non solo in periodi di crisi, se pensate come strumento di convergenza di interessi tra pubblico e privato. È stato stimolante analizzare i modelli evolutivi e le nuove forme di cooperazione che mirano ad ottimizzare i servizi pubblici, creando un'interazione virtuosa tra soggetti con obiettivi diversi ma con la volontà di unire le proprie forze. La mia speranza è che questo lavoro possa contribuire a un dibattito sempre più ampio su questi temi e, magari, a ispirare ulteriori ricerche e ulteriori approfondimenti.

Desidero esprimere il mio sincero ringraziamento ai *referee* che hanno valutato questo lavoro. I loro commenti e le loro osservazioni sono stati preziosi, permettendomi di migliorare la struttura e l'approccio dell'intero progetto. La loro attenzione e il loro senso critico sono stati uno stimolo fonda-

mentale per spingermi a perfezionare ogni parte di questo studio e spero in qualche modo di esserci riuscito

Un ringraziamento speciale va a Coloro che, nella comunità accademica, rappresentano per me una vera “roccaforte” di ispirazione, conoscenza e supporto morale, a Coloro che hanno dedicato e dedicano il loro tempo a ascoltarmi, guidarmi e consigliarmi. Hanno saputo arricchire il mio percorso e mi hanno insegnato l’importanza dell’umiltà e della perseveranza nella ricerca. Questo ulteriore lavoro non sarebbe stato possibile senza il loro contributo e il loro esempio.

Ringrazio i miei colleghi e le mie colleghe, con cui ho avuto il privilegio di confrontarmi frequentemente. Le discussioni e gli scambi di idee, pensieri e conoscenze che abbiamo condiviso sono stati una fonte continua di illuminazione e crescita. Il confronto con loro mi ha permesso di affinare il mio pensiero e di affrontare con spirito critico e aperto ogni aspetto della ricerca.

Vorrei anche rivolgere un ringraziamento speciale alle dottorande che accompagno nel loro percorso di studi e che, a loro volta, accompagnano me nella ricerca. La loro energia, la loro disponibilità e il loro entusiasmo rappresentano una spinta costante per il mio lavoro e un promemoria dell’importanza della collaborazione e del supporto reciproco.

Ringrazio tutti gli esponenti delle pubbliche amministrazioni e delle aziende pubbliche coinvolte nella ricerca che hanno risposto sempre in modo collaborativo alle mie richieste.

Infine, un ringraziamento sentito va ai miei amici e ai miei affetti più cari, che con pazienza e comprensione mi hanno sostenuto in ogni fase di questo percorso. La loro vicinanza e il loro affetto rappresentano per me un sostegno inestimabile, soprattutto nei momenti più complessi. Grazie per ricordarmi, con le vostre attenzioni, l’importanza dell’equilibrio tra vita personale e professionale.

Concludo con la speranza che questo lavoro possa rappresentare un contributo alla riflessione su temi di grande rilevanza per il futuro della collaborazione tra pubblico e privato, e che possa essere un punto di partenza per ulteriori ricerche e proposte innovative.

---

*Collana di Studi e Ricerche Aziendali*  
diretta da G. Paolone

---

*Ultimi volumi pubblicati:*

GIUSEPPE PAOLONE, *Le "descrizione qualitative" in coordinazione con le "rappresentazioni quantitative" d'azienda* (E-book).

GIUSEPPE PAOLONE, *Gli strumenti quantitativi misuratori degli accadimenti aziendali* (E-book).

GIUSEPPE PAOLONE, FRANCESCO PAOLONE, *Il percorso degenerativo del sistema aziendale: dalle perturbazioni cicliche alle crisi irreversibili* (E-book).

GIUSEPPE PAOLONE, *Il contributo delle discipline umanistiche agli studi economico-aziendali. Prime riflessioni* (E-book).

ADELAIDE IPPOLITO, *Il performance management come strumento di accountability nel settore pubblico* (E-book).

ALEX ALMICI, *Corporate governance e comunicazione non finanziaria. Vincoli normativi e modelli di disclosure integrata* (E-book).

GIUSEPPE PAOLONE, *Le linee di forza (o di debolezza) generatrici del successo (o dell'insuccesso) del sistema aziendale: i profili d'impresa* (E-book).

GIUSEPPE PAOLONE, *L'economia aziendale nella teorica di base e nella pratica operativa.*

GIUSEPPE PAOLONE, *La "casualità" nei suoi effetti sulle instabili condizioni di equilibrio aziendale* (E-book).

GIUSEPPE PAOLONE, *Il rapporto di complementarietà tra la "conoscenza" e la "competenza" in ambito aziendale* (E-book).

GIUSEPPE PAOLONE, *L'efficacia della comunicazione strategica negli studi di economia aziendale* (E-book).

GIUSEPPE PAOLONE, FRANCESCO DE LUCA, *Il bilancio di esercizio nella teorica evolutiva e nei principi applicativi.*

CARMINE VIOLA, MARCO BENVENUTO, *L'armonizzazione contabile nel settore sanitario. Effetti e modalità di contabilizzazione degli investimenti tecnologici delle aziende del S.S.N.* (disponibile anche in e-book).

GIUSEPPE PAOLONE, *Il contributo della filosofia agli studi economico-aziendali. Prime riflessioni* (E-book).

MARCO GATTI, *Il sistema di reporting interno fra tradizione e innovazione* (disponibile anche in e-book).

MATTEO PALMACCIO, *La narrazione e le decisioni aziendali* (disponibile anche in e-book).

MARGHERITA SMARRA, *Le politiche di bilancio nelle società a partecipazione pubblica* (E-book).

RAFFAELE MARCELLO, MATTEO POZZOLI, *La valutazione delle quote di recesso nelle società a responsabilità limitata* (disponibile anche in e-book).

ALEX ALMICI, ALBERTO ARENGHI, RENATO CAMODECA, *Il valore dell'accessibilità. Una prospettiva economico-aziendale* (disponibile anche in e-book).

GIUSEPPE PAOLONE, *La funzione informativa del bilancio di esercizio. Limiti e modi di superamento* (E-book).

MASSIMILIANO FARINA BRIAMONTE, *Le pratiche di earnings management nei gruppi piramidali italiani. Aspetti teorici ed evidenze empiriche* (disponibile anche in e-book).

GIUSEPPE PAOLONE, *L'orientamento positivo (risonanza) o negativo (dissonanza) delle emozioni di un "leader aziendale". Il potere dell'intelligenza emotiva* (E-book).

MARCO SORRENTINO, *La regolamentazione contabile. Teorie, costi e benefici* (disponibile anche in e-book).

ANDREA QUINTILIANI, *Internal rating systems e soft information. Il ruolo degli intangibili e del contesto territoriale nella valutazione del merito creditizio delle PMI* (disponibile anche in e-book).

GIUSEPPE PAOLONE, *La ragioneria. Nei suoi principi nelle sue applicazioni.*

# Vi aspettiamo su:

**[www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it)**

per scaricare (gratuitamente) i cataloghi delle nostre pubblicazioni

DIVISI PER ARGOMENTI E CENTINAIA DI VOCI: PER FACILITARE  
LE VOSTRE RICERCHE.



**Management, finanza,  
marketing, operations, HR**

**Psicologia e psicoterapia:  
teorie e tecniche**

**Didattica, scienze  
della formazione**

**Economia,  
economia aziendale**

**Sociologia**

**Antropologia**

**Comunicazione e media**

**Medicina, sanità**



**Architettura, design,  
territorio**

**Informatica, ingegneria**

**Scienze**

**Filosofia, letteratura,  
linguistica, storia**

**Politica, diritto**

**Psicologia, benessere,  
autoaiuto**

**Efficacia personale**

**Politiche  
e servizi sociali**



**FrancoAngeli**

La passione per le conoscenze

Copyright © 2024 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835169215

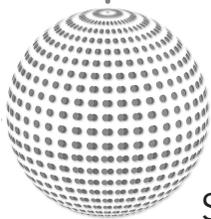


# FrancoAngeli

## a strong international commitment

Our rich catalogue of publications includes hundreds of English-language monographs, as well as many journals that are published, partially or in whole, in English.

The **FrancoAngeli**, **FrancoAngeli Journals** and **FrancoAngeli Series** websites now offer a completely dual language interface, in Italian and English.



Since 2006, we have been making our content available in digital format, as one of the first partners and contributors to the **Torrossa** platform for the distribution of digital content to Italian and foreign academic institutions. **Torrossa** is a pan-European platform which currently provides access to nearly 400,000 e-books and more than 1,000 e-journals in many languages from academic publishers in Italy and Spain, and, more recently, French, German, Swiss, Belgian, Dutch, and English publishers. It regularly serves more than 3,000 libraries worldwide.

*Ensuring international visibility and discoverability for our authors is of crucial importance to us.*

---

## FrancoAngeli



**torrossa**  
Online Digital Library





## Collana di Studi e Ricerche Aziendali diretta da Giuseppe Paolone

La monografia esplora le Public-Private Partnerships (PPP) come strumenti strategici di cooperazione e integrazione tra settore pubblico e privato, concentrandosi sulla loro capacità di rispondere alle sfide contemporanee nell'ambito delle infrastrutture e dei servizi pubblici. Nel contesto dei crescenti vincoli di bilancio e della complessità sociale, le PPP emergono come soluzioni per gestire progetti complessi che richiedono ingenti risorse economiche e tecniche. Le partnership, infatti, sono congegnate per consentire ai governi e ai sistemi pubblici di colmare il divario finanziario e infrastrutturale attraverso il coinvolgimento di capitali privati, riducendo la pressione sui conti pubblici e, al contempo, migliorando la qualità e la rapidità nella fornitura di servizi pubblici essenziali.

L'analisi propone un'interpretazione delle PPP come veri e propri strumenti, capaci di integrare conoscenze, risorse e competenze, pur in presenza di criticità attinenti al trasferimento del rischio e alla misurazione della performance. Grazie all'apporto del settore privato in termini di *know-how* tecnologico e pratiche innovative, le PPP facilitano l'introduzione di soluzioni all'avanguardia, contribuendo così al progresso sociale e alla resilienza economica. La chiave di lettura trasversale scelta è la sostenibilità, come criterio guida delle PPP innovative, evidenziando che una particolare attenzione, oltre che all'impatto economico-finanziario, va prestata alla dimensione ambientale e sociale.

**Salvatore Russo** è professore associato di Economia aziendale presso la *Venice School of Management* dell'Università Ca' Foscari di Venezia, dove dirige il Laboratorio di Management Pubblico e Nonprofit. La sua attività di ricerca è incentrata principalmente sul management pubblico, con un *focus* specifico sugli strumenti di misurazione della performance nelle aziende sanitarie, negli enti locali e nelle organizzazioni nonprofit. Ha numerose partecipazioni a convegni e pubblicazioni a livello nazionale e internazionale, ed è membro attivo di comitati scientifici e associazioni accademiche.